

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
DOUTORADO EM HISTÓRIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CULTURA E PODER

ULISSES QUADROS DE MORAES

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O AUDIOVISUAL: As Isenções Fiscais e os Limites
entre o Estado e a Iniciativa Privada (1986-2010)

CURITIBA
2013

ULISSES QUADROS DE MORAES

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O AUDIOVISUAL: As Isenções Fiscais e os Limites
entre o Estado e a Iniciativa Privada (1986-2010)

Tese apresentada à linha de pesquisa Cultura e Poder, Programa de Pós-Graduação em História, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em História.

Orientador: Prof. Doutor Dennison de Oliveira

CURITIBA
2013



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES.
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
Rua Gal. Carneiro, 460, 7º andar, sala 716, fone/fax + 55 (41) 3360-5086,
80.060-150, Curitiba, PR, Brasil.
E-mail: cpghis@ufpr.br Website: www.poshistoria.ufpr.br

PARECER DA BANCA EXAMINADORA

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Paraná (PGHIS/UFPR) para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **Ulisses Quadros de Moraes**, intitulada: **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O AUDIOVISUAL: As Isenções Fiscais e os Limites entre o Estado e a Iniciativa Privada (1986-2010)**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua Aprovação, completando-se assim todos os requisitos previstos nas normas desta Instituição para a obtenção do Grau de **Doutor em História**.

Curitiba, vinte e oito de fevereiro de dois mil e treze.

Prof. Dr. Dennison de Oliveira (Orientador)
Presidente da Banca Examinadora

Prof. Dr. Alessandra Meleiro (UFF)
1º Examinador

Prof. Dr. Marcos Francisco Napolitano de Eugenio (USP)
2º Examinador

Prof. Dr. Paulo Roberto de Oliveira Reis (UFPR)
3º Examinador

Prof. Dra Rosane Kaminski (UFPR)
4º Examinador

Catalogação na publicação

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Moraes, Ulisses Quadros de

Políticas públicas para o audiovisual : as isenções fiscais e os limites entre o estado e a iniciativa privada (1986 – 2010) / Ulisses Quadros de Moraes . – Curitiba, 2013.

350 f.

Orientador: Profº. Drº. Dennison de Oliveira

Tese (Doutorado em História) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná.

1. Cultura – Políticas públicas. 2. Incentivos fiscais - Brasil.
3. Cinema. 4. Audiovisual. I. Título.

CDD 306.2

Dedico esta tese ao meu pai, que me mostrou o valor de ouvir, ler e fazer.

AGRADECIMENTOS

Ao me referir sobre mim mesmo, sempre digo que o que sou está perdido em meio a tantas pessoas que me ajudaram e me ensinaram ao longo de minha vida. Acho que “o que somos” seria mais adequado e justo. Em todo caso, são muitas as pessoas que foram, de certa forma e em diferentes níveis, cúmplices deste estudo, naturalmente sem serem responsáveis por suas falhas e limitações, estas todas minhas.

Não pela ordem, agradeço a meus parceiros de vida e amigos, dos quais estive tão longe nestes últimos anos: Alberto Moreira, Alessandro Gomes Marques, Benito Rodriguez, Daniel Fagundes, Carlos Proença, Dominique Udrón, Eliane Berger, Fernando Umbria, Grace Torres, Jacqueline Daher, Karin Filipak Torres Umbria, Marcelo Sandmann, Marco Azevedo, Marcos Cordioli, Michelle Pucci, Monica Drummond, Neni Schneider, Priscila Graciano, Rodolfo Schneider, Sergio Monteiro Freire, Silvia Contursi e Ze Loureiro Neto são alguns deles. Apesar da minha ausência, continuam ao meu lado.

A todos os professores do Departamento de História da Universidade Federal do Paraná, em especial a Rosane Kamiski, Antonio Cesar Almeida Santos, Pedro Piazza, Renato Lopes Leite, Sergio Nadalin, José Roberto Braga Portella, Luiz Geraldo Santos Silva e Ana Maria Burmester, sempre prontos e à postos. Sempre.

Ao meu orientador, Dennison de Oliveira, não menos companheiro e amigo, que me auxiliou desde o mestrado e é, sem dúvida, o grande responsável pela minha opção pelos estudos voltados às políticas públicas para cultura.

Um agradecimento especial a Edson Natale e Kety Fernandes (IIC), Glauber Piva (ANCINE), Alexandre Yokoi e Ricardo Freire Torres (CCBB), Kate Lyra e Steve Solot (LATC), Beth Ribeiro (Filme B), Ana Paula Melo Sylvestre (SAV), Henry Clapp e Jessica Galvano (*NASAA* – EUA), Renato Antonio Pereira Soares, Alessandra Mellet Brum e Juliana Sanson de Oliveira. Algumas dessas pessoas eu não conheço pessoalmente, mas isso não as impediu de me prestarem ajuda em momentos de grande dificuldade. Uma prova de respeito, dedicação e consideração incondicionais, ao que espero, um dia, retribuir à altura.

Agradeço também ao Ministério da Cultura do Brasil – MinC, Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura – SAV, Instituto Itaú Cultural – IIC, Centro Cultural Banco do Brasil – CCBB, Fundação Cultural de Curitiba – FCC, Centro Latino-Americano de Treinamento e Assessoria Audiovisual – LATC, Fórum das Entidades Culturais – Curitiba e Paraná, *National Assembly of State Arts Agencies – NASAA* (EUA), *Ministère de la Culture et de la Communication – France*, Portal Filme B e Grupo FATO.

Ao Departamento de História – Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Paraná, à Maria Cristina Parzowski, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, pela concessão de bolsa de estudos, sem a qual minhas dificuldades teriam sido amplificadas nestes últimos 4 anos.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DAC	Demandas Artísticas e Culturais
MinC	Ministério da Cultura do Brasil
GDP	<i>Gross Domesti Product</i> (sigla em inglês para Produto Interno Bruto)
PIB	Produto Interno Bruto
OMC	Organização Mundial do Comércio
INC	Instituto Nacional do Cinema
SEC/PR	Secretaria da Cultura/Presidência
PJ	Pessoa Jurídica
PJ	Pessoa Física
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
CNIC	Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
FNC	Fundo Nacional de Cultura
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
SCDC	Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural
BO	Baixo Orçamento
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
PAA	Plano Anual de Atividades
SAV	Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura
ICI	Instituto Cultural Itaú
IIC	Instituto Itaú Cultural

RESUMO

Os modelos de gestão cultural estão intimamente atrelados aos Estados Nacionais. Mesmo em contextos onde a iniciativa privada e as ações individuais são predominantes, estimuladas e valorizadas socialmente, a ação pública tem se mostrado presente em diferentes níveis, tendo como objetivos questões relacionadas à difusão global das produções culturais locais e ampliação de mercados consumidores, com reflexos diretos no fortalecimento interno das economias. Nesse contexto, a partir dos anos 1980 e 1990, vem se desenvolvendo um dispositivo característico de estímulo à participação da iniciativa privada através de isenções fiscais. Em países com diferentes características sociais e econômicas, a inserção de conglomerados empresariais na gestão de fundos destinados à cultura, tem se mostrado como alternativa à ampliação de recursos para o segmento. Na Europa Ocidental, América do Norte e América Latina, a instituição de mecanismos legais específicos para a consolidação desse modelo, a comparação de seu desenvolvimento entre o anos 1986 a 2010 com a experiência brasileira e a predominância de ações voltadas para o cinema e o audiovisual, são o foco de nossas atenções no presente estudo.

Palavras chave: Cultura, Políticas Públicas, Cinema, Audiovisual

ABSTRACT

Cultural policy models are closely tied to nation states. Even in contexts where private sector and individual actions are predominant, stimulated and socially valued, public action has been present at different levels, focusing on issues related to global diffusion of cultural products, expansion of local consumer markets, leading to the strengthening of domestic economies. Since 1980s and 1990s, governments have been encouraging private sector to support culture putting forward tax exemption policies. In many different countries, the increased role of business conglomerates in managing funds for culture has been shown as an alternative to provide resources to support culture and arts. This study focuses on the legal regulations and its development in Brazil from 1986 to 2010, particularly those related to cinema and audiovisual arts, as well as comparing Brazilian experience to others applied in Western Europe, North America and Latin America.

Keywords: Culture, Public Policy, Cinema, Audiovisual

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
------------------------	-----------

CAPÍTULO I

O FINANCIAMENTO PÚBLICO NO OCIDENTE.....	32
<i>SAINDO DE VIAGEM.....</i>	<i>32</i>
<i>Estados Unidos.....</i>	<i>37</i>
<i>EUROPA.....</i>	<i>53</i>
<i>Alemanha.....</i>	<i>56</i>
<i>França.....</i>	<i>63</i>
<i>Grã-Bretanha.....</i>	<i>77</i>
<i>Espanha.....</i>	<i>90</i>
<i>Portugal.....</i>	<i>94</i>
<i>Itália e Áustria.....</i>	<i>97</i>
<i>AMÉRICA LATINA.....</i>	<i>101</i>
<i>México.....</i>	<i>103</i>
<i>Colômbia.....</i>	<i>110</i>
<i>Argentina.....</i>	<i>114</i>
<i>Chile.....</i>	<i>118</i>
<i>Uruguai.....</i>	<i>124</i>
<i>Peru.....</i>	<i>126</i>
<i>Paraguai.....</i>	<i>131</i>
<i>CHEGANDO DE VIAGEM.....</i>	<i>133</i>

CAPÍTULO II

O FINANCIAMENTO PÚBLICO NO BRASIL.....	136
<i>UM BREVE COMEÇO.....</i>	<i>136</i>
<i>As Leis de Incentivo.....</i>	<i>141</i>
<i>Os Tributos.....</i>	<i>144</i>
<i>Lei Sarney.....</i>	<i>147</i>
<i>A LEI ROUANET.....</i>	<i>153</i>
<i>O Fundo Nacional de Cultura – FNC.....</i>	<i>157</i>

<i>Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART.....</i>	161
<i>Incentivo à Projetos Culturais – MECENATO.....</i>	163
<i>Os caminhos do MECENATO.....</i>	165
<i>AÇÕES PARA O CINEMA E AUDIOVISUAL.....</i>	181
<i>O Audiovisual como foco da Lei.....</i>	189
<i>A Agência Nacional do Cinema – ANCINE.....</i>	210
<i>Os Editais de Baixo Orçamento – BO.....</i>	218
<i>O DocTV.....</i>	225
<i>A CHEGADA OU UM OUTRO COMEÇO.....</i>	234

CAPÍTULO III

ESCOLHA PRIVADA, INVESTIMENTO PÚBLICO.....	236
<i>GRANDES MARCAS, GRANDES NEGÓCIOS.....</i>	238
<i>O Programa Petrobras Cultural.....</i>	239
<i>Centros Culturais Banco do Brasil – CCBB.....</i>	241
<i>O Instituto Itaú Cultural.....</i>	248
<i>O Programa Rumos.....</i>	253
<i>RUMOS CINEMA E VÍDEO.....</i>	254
<i>O Legado Rumos.....</i>	287

CONCLUSÃO.....	299
FONTES PESQUISADAS.....	313
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	335
ANEXOS.....	343

INTRODUÇÃO

Nas décadas de 1920 e 1930, um mercado mundial para determinados segmentos da produção de bens culturais já se fazia perceber. A indústria editorial, a música e o cinema compunham o eixo dessas produções. Um pouco mais tarde, os Frankfurtianos¹ Theodor W. Adorno e Max Horkheimer, publicariam o livro *Dialética do Esclarecimento* (1947). Nele, um ensaio sob o título “A Indústria Cultural: O Esclarecimento Como Mistificação das Massas”, introduziria um conceito que passaria a definir a dinâmica dos bens simbólicos inseridos em um sistema de produção e consumo ampliados.

Grosso modo, a idéia de indústria cultural estaria relacionada à produção voltada para o consumo em massa, e teria na padronização de gostos e costumes, elementos fundamentais para a consolidação de um mercado em constante expansão.

Os impactos desse modelo foram significativos e incorporados por grande parte do pensamento intelectual da segunda metade do Século XX, sobretudo os ligados à crítica ao modo de produção capitalista Ocidental.

Ainda que consideremos suas inegáveis contribuições, a partir dos anos 1970 e início dos 1980 o modelo seria criticado e suas limitações apontadas:

Durante a década de 1960, a convergência pelo consumo de massa tinha péssima imagem junto às pessoas ligadas à cultura. Após a Escola de Frankfurt, artistas e intelectuais (...) denunciavam o caráter alienante e uniformizador deste consumo, sua tendência ao pastiche e à superficialidade. Contrariamente a este ponto de vista, podemos mostrar três argumentos. Em primeiro lugar, as generalizações sobre o caráter uniformizador e alienante do consumo de massa não eram baseadas em pesquisas de campo. (...) Em segundo lugar, todos os autores que partilhavam o pessimismo da Escola de Frankfurt subestimaram a capacidade de criação, de inovação e de imaginação dos sujeitos. Eles são animados por desejos que lhes dão imagens, socialmente e culturalmente construídas, do objeto desejável. O

¹ O termo refere-se à escola de teoria social marxista inaugurada na primeira metade do Século XX, ligada à Universidade de Frankfurt, Alemanha. Com estudos críticos ao capitalismo Ocidental e ao socialismo da então União Soviética, teve em Theodor W. Adorno e Max Horkheimer, dois de seus maiores expoentes.

terceiro argumento concerne às tecnologias modernas. É exato que a indústria produz em série, objetos padronizados, rigorosamente idênticos uns aos outros, no interior de uma mesma série. O artesanato [por exemplo] não fazia nada disso. Mas concluir que esta padronização da produção leva a uma homogeneização do consumo, constitui um erro de lógica. É o inverso que acontece. A indústria coloca no mercado produtos cada vez mais numerosos, diversificados, em pequenas séries, elas próprias diversificadas pela multiplicação das “opções”. (WARNIER, 2003, p. 149-150-151)

A crítica de Jean-Pierre Warnier ao modelo Frankfurtiano está centrada 1) na falta de dados empíricos para a formulação dos preceitos que nortearam o entendimento sobre indústria cultural; 2) na multiplicidade de possibilidades de recepção e potencial de inovação dos povos; e 3) no impacto das novas tecnologias para todo o complexo de produção e consumo dos bens artísticos e culturais.

Historicamente, o mercado cultural esteve intimamente atrelado ao impulso do desenvolvimento tecnológico. A invenção da imprensa; os sistemas de impressão e reprodução de imagem e som e o surgimento e desenvolvimento do cinema (fins do Século XIX), culminando com os processos de sonorização (década de 1920) e colorização (década de 1930); o surgimento do mercado fonográfico; a popularização do rádio em todo o mundo; o aparecimento e disseminação da televisão a partir dos anos 1930/40 em países do Norte, e dos anos 1970 no Sul; a invenção dos sistemas amadores de registro em som (anos 1960) e imagem (anos 1980); e, por fim, a digitalização de todos esses processos a partir de meados dos anos 1980.

Logo após, viria a internet, desenvolvida nos Estados Unidos nos anos 1960 com objetivos militares e, a partir dos anos 1990, incorporada ao mercado produtor e consumidor globais. Esse foi um dos principais marcos componentes do que se convencionaria denominar globalização. O imediato da comunicação instantânea e a proliferação e diversificação das plataformas de conteúdos disponibilizados ao público seriam, a partir de então, ingredientes corriqueiros para um número crescente de consumidores e cidadãos em todo o mundo.

Evidentemente, em relação a essa globalização, há discordâncias e discrepâncias quanto a suas características, seus impactos na vida quotidiana e mesmo quanto a sua datação. Como nos mostra Néstor García Canclini:

Muito do que se diz sobre a globalização é falso. Por exemplo, que ela uniformiza todo o mundo. Ela nem sequer conseguiu estabelecer um consenso quanto ao que significa “globalizar-se”, nem quanto ao momento histórico em que seu processo começou, nem quanto a sua capacidade de reorganizar ou decompor a ordem social. (...) Essas discrepâncias na datação têm que ver com diferentes modos de definir a globalização. Aqueles que lhe atribuem uma origem mais remota privilegiam seu aspecto econômico, ao passo que quem justifica a aparição recente desse processo dá mais peso a suas dimensões políticas, culturais e comunicacionais. Eu, de minha parte, entendo que há boas razões para afirmar, segundo a expressão de Giddens, que “somos a primeira geração a ter acesso a uma era global.” (GIDDENS, 1997, apud. CANCLINI, 2007, p. 41)

Muitos pensadores têm se debruçado sobre a tarefa de compreender do que se trata esse fenômeno, quais seus alcances na vida dos cidadãos do mundo e, desse modo, mensurar seus impactos para as concepções tradicionais de cultura. O debate a esse respeito tem sido alimentado por um número cada vez maior de pesquisadores e estudiosos.

Peter Burke, por exemplo, analisa a globalização sob a ótica das modificações sofridas e exercidas pelas culturas singulares do mundo:

(...) estamos vendo a emergência de uma nova forma de ordem cultural, uma ordem cultural global, mas que (...) pode rapidamente se diversificar, se adaptando a diferentes ambientes locais. Em outras palavras, as formas híbridas de hoje não são necessariamente um estágio no caminho para uma cultura global hegemônica. (...) ... a análise de nossa cultura (ou culturas) passada, presente e futura que acredito ser a mais convincente é aquela que vê uma nova ordem surgindo, a formação de novos ecótipos, a cristalização de novas formas, a reconfiguração de culturas, a “crioulização do mundo”. (BURKE, 2008, p. 115-116)

Jean-Pierre Warnier também discorre sobre o tema, relacionando-o, entretanto, aos impactos da circulação cultural em seus aspectos globais. Para o autor,

Os debates sobre a globalização da cultura são permeados por questões de método. Na realidade, pode-se pesquisar sobre a

globalização a partir de dois pontos de partida opostos: ou se observa a circulação dos fluxos culturais a nível *mundial*, ou se estuda a maneira como eles são recebidos a nível *local* (*grifados no original*). Os resultados da observação e as conclusões a que chegaremos serão diferentes em função destas duas escalas de observação. (WARNIER, 2003, p. 143)

Ainda carecemos, entretanto, de uma definição mais precisa do termo. De nossa parte, nos identificamos com as concepções de Néstor García Canclini, para quem o mais apropriado é considerarmos a globalização como um processo perene de inter-relação dos modos de pensar e fazer o mundo. Dos modos de se produzir cultura na contemporaneidade.

(...) se não contamos com uma teoria unitária da globalização, não é apenas por deficiências no estado atual do conhecimento, mas também porque a fragmentação é um traço estrutural dos processos globalizadores. Para dizê-lo de maneira mais clara, o que se costuma chamar de “globalização”, apresenta-se como um conjunto de processos de homogeneização e, ao mesmo tempo, de fragmentação articulada do mundo, que reordenam as diferenças e as desigualdades, sem suprimi-las. (CANCLINI, 2007, p. 44-45)

Um movimento de potencial troca de informações e de exercício de influências mútuas entre as culturas, através do imediato efetivado pelas novas tecnologias de comunicação global a partir, principalmente, dos anos 1990.

Exposto esse entendimento, é importante estabelecermos que nossa atenção se voltará para as ações dos Estados às demandas dos segmentos inseridos em processos industriais da produção cultural, ainda que tratemos introdutória e rapidamente, em cada caso, de questões relacionadas a um panorama geral dessas ações. Ora caracterizadas por necessidades financeiras para os segmentos de produção, ora por ações de estímulo à sua divulgação com vistas à inserção em mercados consumidores, ao conjunto dessas demandas doravante utilizaremos o termo **DAC – Demandas Artísticas e Culturais**.

Um lugar de destaque nas linhas que se seguirão será destinado às políticas públicas voltadas às DAC, em detrimento dos aspectos e processos de formação e consolidação dos diferentes campos artísticos e culturais. Nos deteremos em exposições e análises sobre os modelos de políticas públicas de âmbitos nacionais em países da

Europa, da América do Norte e da América Latina, com atenção especial aos aspectos e resultados quantitativos dessas ações. O recorte geográfico proposto contemplará parte significativa do Hemisfério Ocidental em detrimento de outras regiões do planeta, ainda que reconheçamos a existência de países e contextos importantes fora de nossa perspectiva de análise.

Estarão contidas em nossas ponderações questões relacionadas a identidades nacionais; segmentos representativos das diversidades culturais regionais e suas inserções num panorama global de consumo; socialização de recursos públicos e sua relação com a produção industrial de bens simbólicos; estímulo ao acesso amplo às diversos gêneros das produções culturais.

Da efetivação dos modelos estatais de gestão cultural até os anos 1970, à posterior migração para realidades híbridas de parcerias público-privadas, veremos que uma mudança no entendimento e na implementação de novos modelos de políticas públicas para cultura encontra-se em curso, desde os anos 80, em boa parte do mundo. Procuraremos expor os debates em andamento, bem como demonstrar as características das experiências em diferentes contextos, balizadas pelo reconhecimento do valor identitário de manifestações culturais locais, e pelas consequências de sua inserção no mundo globalizado e globalizante das indústrias de produção e comunicação.

Veremos também a gradativa migração do papel dos Estados para agentes reguladores de ações privadas, notadamente no que concerne às políticas de preservação das identidades, de fomento à produção em diferentes segmentos artísticos e de implementação de normas compensatórias garantidoras das expressões culturais locais nos meios de comunicação de massa. Mostraremos as inovações nos mecanismos utilizados pelo poder público no desempenho dessas funções nas décadas de 1980, 1990 e 2000.

Se durante o Século XX as políticas públicas foram pautadas, via de regra, por um papel diferenciado e centralizador do Estado no que concerne às ações voltadas para a cultura, veremos alterações importantes no pós-Segunda Grande Guerra, principalmente ao longo dos sucessivos processos recessivos globais iniciados sobretudo a partir da crise do petróleo de 1973.

Ao remodelamento gradual dos Estados, seguiu-se uma aproximação da iniciativa privada, justificada pela escassez de recursos públicos e pela dita ineficiência gerencial estatal. O que se consagrou como políticas neo-liberais², originou também a diminuição da participação dos Estados em segmentos da administração pública, dentre eles, a gestão cultural. Nossas considerações a esse respeito serão no sentido identificar os modelos adotados, notadamente aqueles contidos em âmbito de mecanismos de incentivo fiscal baseados em isenções tributárias³.

Levando em consideração a natureza pública, em parte ou no todo, dos recursos utilizados para implementação desses modelos, estabeleceremos comparações entre as realidades de 16 países, procurando entender os motivos e as justificativas para sua utilização ao fomento à cultura. Também analisaremos, em termos comparativos, os resultados efetivos de algumas ações estatais e privadas voltadas a segmentos específicos da produção cultural cujos recursos sejam, em sua origem, públicos.

No Brasil, são ainda modestos os estudos relacionados a políticas públicas para a cultura efetivadas através de isenções fiscais. Especificamente no que se refere às Leis de Incentivo, são ainda de menor densidade, refletindo talvez o breve período de existência do mecanismo (meados da década de 1980) ou a dificuldade para levantamento de fontes.

A exceção se faz ao Ministério da Cultura, que possui um banco de dados disponível na internet⁴ sobre as ações de âmbito federal realizadas através da Lei Rouanet desde sua implementação, em 1992, até os dias atuais.

No que se refere às ações globais do Estado, há estudos de grande valor, com conteúdos de relevância publicados por Néstor García Canclini, Jean-Pierre Warnier, Renato Ortiz, Françoise Benhamou, dentre vários outros.

Outras, com conteúdos acerca de políticas tanto para segmentos específicos da produção cultural como de âmbito geral, constam nas referencias bibliográficas desta

² Grosso modo, as teorias neo-liberais postulam uma atribuição de liberdade absoluta aos agentes privados do mercado, com uma conseqüente retirada (ou diminuição) do poder dos Estados Nacionais de intervenção sobre a economia.

³ Entenda-se por isenções tributárias ou isenções fiscais, estímulos públicos a investimentos da iniciativa privada baseados, sobretudo, em descontos ou dedução de alíquotas no pagamentos de impostos. Nas páginas seguintes, serão expostos e analisados alguns exemplos voltados para a cultura desse mecanismo.

⁴ Disponível em <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>

tese, e poderão ser também de grande utilidade para os aficionados ao tema. Em algumas delas, estão contidos panoramas das políticas públicas brasileiras e estrangeiras, levadas a cabo ao longo do Século XX, principalmente a partir dos anos 1920.

Nesse sentido, ainda que julguemos necessária a exposição de antecedentes históricos que derivaram no remodelamento dos Estados nacionais a partir de fins dos anos 1970 e início dos 1980, nosso recorte temporal estará contido entre os anos de 1986 a 2010, período de efetivação e implementação da grande maioria dos mecanismos de isenção fiscal em âmbito global e, no Brasil, de criação e consolidação das duas principais ferramentas desse modelo, a Lei Rouanet, de 1991 e a Lei do Audiovisual, de 1993, além de um conjunto de outras ações ocorridas a partir dos anos 1990, principalmente.

Também dentro desse limite temporal, estão contidos três ações importantes destacadas por nós nos capítulos II e III. São elas o Edital BO (2000 a 2010), o DocTV (2004 a 2010) e o Rumos Cinema e Vídeo (1997 a 2009). Por todas essas questões, julgamos justificada nossa opção pelo recorte temporal sugerido.

Ainda mais um ponto carece de esclarecimentos no que se refere aos nossos objetos de pesquisa, qual seja, nossa opção por um estudo pormenorizado em relação ao cinema e ao audiovisual. Antes, porém, discorreremos sobre os próprios termos, suas naturezas e significados, já que trataremos, ao longo dos três capítulos desta tese, de ambas as modalidades.

O termo audiovisual é recente. Data de meados dos anos 1970 e nasceu para designar um segmento específico da produção do mercado publicitário. Ainda assim e em que pese o surgimento de sistemas não profissionais de registro de imagem e som já nos anos 1960/70, o suporte de gravação para as produções do gênero permaneceu basicamente o mesmo até o surgimento das plataformas digitais, em fins dos anos 1980. A partir desse período, gradativamente, o termo audiovisual passaria a designar todo o conjunto de atividades produtivas que tivessem como resultado o registro, em sincronia, da imagem em movimento e do som.

No entanto, duas características fundamentais colocavam as produções cinematográficas num patamar de exclusividade dentro do segmento audiovisual: os

processos de registro analógico em película de acetato e sua projeção, também analógica⁵, em salas de cinema em todo o mundo.

A partir de meados dos anos 2000, essa realidade passaria por profundas transformações. O aprimoramento dos processos digitais de registro e reprodução de imagem modificariam sensivelmente o universo do cinema. As conseqüências dessa revolução da globalização ainda estão sendo sentidas em todo o planeta, nos segmentos de produção e exibição cinematográfica⁶.

Assim, no que concerne aos nossos objetivos presentes, ao nos referirmos ao audiovisual, estarão contemplados todos os segmentos da produção de imagem em movimento em sincronia com o som. Toda vez, entretanto, que seja necessário, por quaisquer motivos, trataremos de especificar cada um deles: cinema, televisão, produções vídeo-digitais, ficcionais ou documentais, etc.

Esclarecido a diferença dos termos, voltemos às suas importâncias para nossos estudos.

Já em sua origem, a produção cinematográfica se caracterizou pela junção de vários segmentos artísticos e técnicos. Além da imagem em movimento, estavam envolvidos na escala de produção profissionais dos campos literários, das artes visuais, da música, das artes cênicas e técnicos e especialistas das mais variadas funções. Por essas características, o cinema careceu, desde seu nascimento, de elevados investimentos financeiros e de aprimoramentos técnicos constantes, o que resultaria na formação de um complexo industrial de produção e em sua ligação com o desenvolvimento de novas tecnologias.

Da formação e consolidação dos grandes centros produtores de conteúdo nos Estados Unidos e na Europa já nas primeiras décadas do Século XX, resultaram um sistema de distribuição e exibição de caráter industrial e abrangência global. Aos

⁵ Para o som, mesmo em projeções analógicas, já havia um mecanismo digital desde 1992, denominado Dolby® Digital. Posteriormente, dois outros sistemas digitais de som foram incorporados também pela indústria cinematográfica, o DTS e SDDS. Nota do Autor.

⁶ Prevê-se que a partir de 2014, todas as salas de exibição dos Estados Unidos sejam digitais. Nesse ano, tanto a produção quanto a exibição cinematográficas não utilizarão mais os modelos analógicos. Estima-se, também, que até 2018 todos os países do mundo sigam esse mesmo caminho. Fonte: Filme B. Artigos diversos condensados pelo Autor.

impactos econômicos dessa engrenagem, aliaram-se a expansão cultural dos países produtores, com atenções especiais dadas ao segmento, não apenas pelos empreendedores privados em busca de lucros, mas por governantes interessados na disseminação dos valores culturais de seus países, também com repercussões econômicas.

Assim, dentre os segmentos de proeminência num contexto industrial de produção cultural, o cinema tem recebido “atenção” de governantes em níveis bastante superiores aos dados às indústrias da música e a editorial, por exemplo. Com ações públicas diretas e indiretas, voltadas tanto para a proteção das produções e espaços de exibição nacionais, quanto para a conquista de mercados internacionais, o cinema tem sido considerado como questão de Estado em boa parte do mundo. Alie-se a isso a disseminação da televisão a partir dos anos 1940 e 1950, e de outras plataformas já no fim do Século XX, e veremos que as disputas se estenderam para todo o segmento audiovisual, com reflexos importantes nas relações entre setores públicos e privados em boa parte do mundo:

Desde 1989, com a aplicação da diretriz *Télévisions sans Frontières*, a França impõe aos canais de televisão cotas de difusão de 50% de obras audiovisuais e cinematográficas européias, das quais 40% de obras de expressão original francesa. Nas negociações da Rodada do Uruguai (1993-1994), a adoção do princípio de “exceção cultural” garantiu a manutenção de cotas e do subsídio ao cinema. (...) Contrários à proteção, os norte-americanos reclamaram muito que a parcela de mercado que detinham os obrigava a financiar o sistema francês, através da taxa cobrada sobre o preço do ingresso em cinema. O braço-de-ferro entre livre-cambistas e protecionistas foi retomado três vezes, em 1998 e em 1999. Um acordo multilateral sobre o investimento (AMI), negociado entre vinte e nove países, estabeleceu igualdade de tratamento aos investidores; mas sob pressão de vários *lobbies*, está por enquanto abandonado. Depois veio o projeto de criação de uma zona de livre-comércio entre Europa e Estados Unidos. Ele visava sobretudo liberalizar o setor de serviços, os mercados públicos e a propriedade intelectual, mas foi, por sua vez, rejeitado sob pressão de vários países europeus. Finalmente, as negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Seattle, no final de 1999, não conseguiram alterar a lista de setores sujeitos a maior abertura. (BENHAMOU, 2007 p. 172)

Há que se destacar, ainda, que a interação da produção audiovisual com novas tecnologias tem impactado, historicamente, as ações públicas e privadas em todo o

mundo. Políticas voltadas ao estímulo das produções nacionais, sua inserção em um mundo globalizado da informação, a disseminação de conteúdos e sua relação com os diversos segmentos consumidores, estarão presentes nos contextos por nós descritos e analisados:

... a integração do campo audiovisual se apóia não apenas na complementaridade entre cinema, televisão e vídeo durante sua produção e distribuição. O estudo sobre como estão mudando os hábitos do público demonstra que as soluções para o cinema devem ser pensadas também da perspectiva dos receptores, combinando-se a oferta em salas, na televisão e em videoclubes. O cinema é hoje um processo multimídia, acompanhado por espectadores multimídia. (CANCLINI, 2006, p. 173)

Esses são, em especial, os motivos pelos quais justificamos nossas atenções especiais ao audiovisual.

Sobre o tema, há inúmeros estudos de grande importância e que abrangem contextos de vários países do mundo incluindo, naturalmente o Brasil. Destacamos as coleções “Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira”, em seis volumes, e “Cinema no Mundo – Indústria, Política e Mercado”, em cinco volumes, ambas organizadas por Alessandra Meleiro. Também a Coleção Cult, publicada pela Universidade Federal da Bahia, em três volumes, traz estudos de pesquisadores do Brasil, América Latina, Portugal e Espanha sobre políticas culturais, alguns deles englobando o cinema e o audiovisual, com dados e análises sobre ações públicas em diversos países.

Em relação às fontes, nossos estudos, globais e específicos, foram embasados em grande número e diversidade delas, tanto acerca da realidade brasileira quanto às relacionadas aos contextos dos demais países analisados.

Dentre publicações físicas e digitais, a vasta documentação a respeito das políticas públicas para a cultura é um indício da crescente importância do tema em todo o mundo. Leis, Decretos, Medidas Provisórias (estas apenas no caso brasileiro) e demais dispositivos legais, foram obtidos nos sítios dos poderes Executivos e Legislativos de vários países, ou através de informações disponíveis em endereços eletrônicos de instituições públicas e privadas, ligadas a estudos ou atividades culturais.

Há também publicações, no Brasil e no Exterior, cujos focos são as políticas públicas para a cultura e suas integrações com ações globais, sejam elas isoladas ou conjuntas.

Por fim, os arquivos de instituições públicas e privadas, cujas ações são voltadas ao fomento à produção, divulgação e veiculação de atividades culturais, todos de extrema importância. A exposição e análise dessas fontes foi estruturada em três capítulos, de modo a proporcionar uma dinâmica de apresentação visando a crescente familiarização do leitor com o tema.

No primeiro capítulo intitulado “O Financiamento Público no Ocidente”, partimos de um contexto global analisando, num primeiro momento, países do Hemisfério Norte Ocidental: Estados Unidos, Alemanha, França, Inglaterra, Espanha, Portugal, Áustria e Itália. Essa escolha de deveu, principalmente, para expor ao leitor as características de gestão cultural de cada país e, sobretudo, evidenciar a tendência verificada nessas regiões, de aproximação entre Estados e iniciativa privada, mesmo em economias tidas como mais desenvolvidas⁷.

Posteriormente, procedemos a descrição e análise de contextos Latino-Americanos: México, Colômbia, Argentina, Chile, Peru, Uruguai e Paraguai. Em que pese as diferenças culturais e econômicas existentes não apenas entre os países elencados, mas também às inerentes às suas regiões de localização, há ações públicas que inserem quase todos em um único contexto, qual seja, a concessão de isenções fiscais para ações privadas voltadas à cultura.

As duas únicas exceções incluídas em nossas considerações são Peru e Paraguai. Para o primeiro caso, as justificativas se dão por conta de um sistema singular de gestão cultural, onde o Estado tem sido, historicamente, o único provedor para as DAC. Tanto para os segmentos tradicionais quanto para os inseridos na produção industrial, a cultura para o Peru, é responsabilidade do Estado. Já a inclusão do Paraguai se deveu por conta

⁷ Naturalmente, há uma mudança desse entendimento em um ambiente de crises agudas ocorridas a partir de meados dos anos 2000 por todo o mundo, mas sobretudo na Europa e nos Estados Unidos. Uma análise específica desse contexto, obviamente, não está contida em nossos estudos.

de sua participação como membro integrante⁸ de um importante tratado regional de cooperação econômica multilateral, o MERCOSUL.

No segundo capítulo, “O Financiamento Público no Brasil”, nossas atenções estarão voltadas ao contexto nacional, com ações caracterizadas, sobretudo, pela implementação da Lei de Incentivo à Cultura – Rouanet e de ações para o Audiovisual. Ao nosso entender, se constituem como exemplos importantes de particularidades brasileiras dentro de um ambiente global de ações públicas para a cultura.

Para dar ao leitor subsídios para uma compreensão do desenvolvimento histórico desses mecanismos, discorreremos rapidamente sobre ações públicas ocorridas nas décadas de 1960 e 1970 e, posteriormente, também sobre a Lei Sarney, cuja vigência se estendeu entre os anos de 1986 a 1990.

Ainda nesse capítulo, destacaremos duas ações públicas diretas: uma voltada ao cinema, os Editais de Baixo Orçamento – BO, e outra à produção audiovisual documental com veiculação televisiva, o DocTV. Para ambos os casos, uma atenção especial será dada ao estímulo público às produções culturais locais e regionais e suas inserções em um mercado consumidor ampliado.

Já no terceiro capítulo, “Escolha Privada, Investimento Público”, após uma breve exposição sobre ações de dois conglomerados empresariais⁹ com a utilização da Lei Rouanet, faremos um estudo de caso de um programa voltado para a produção audiovisual documental, financiado pela Lei Federal de Incentivo à Cultura – Lei Rouanet, e complementado com recursos privados. Trata-se do projeto Rumos Cinema e Vídeo, desenvolvido pelo Instituto Itaú Cultural. À luz de uma vasta quantidade de fontes, procuraremos mostrar a dinâmica estabelecida pelo Instituto na implementação desse Projeto. Serão observados: *a)* sua vinculação com objetivos mercadológicos relacionados a formatos de produção, divulgação de marca e amplitude da ação junto ao público espectador; *b)* interação com preceitos de socialização de resultados e investimentos em segmentos independentes da produção audiovisual, ambas as diretrizes

⁸ Em 2012 o Paraguai teve sua participação no MERCOSUL suspensa pelos demais países membros. Essa suspensão está em vigor até os dias de hoje.

⁹ Trata-se da Petrobras e do Banco do Brasil.

presentes no corpo da Lei Rouanet; e c) a amplitude dos investimentos levando-se em consideração a regionalização da produção, em âmbito nacional.

Esses serão os componentes de nossos estudos nos capítulos que se seguirão.

Ainda se faz necessário um esclarecimento sobre a utilização, no decorrer do texto, de conceitos relacionados tanto ao aspecto produtivo, quando de ordem organizacional da sociedade.

Para o primeiro caso, nos referimos aos termos arte e cultura, empregados fartamente ao longo das linhas que se seguirão. Para nossas considerações, utilizaremos a definição de cultura dada por Néstor García Canclini:

Chegamos assim a uma possível definição operacional, compartilhada por várias disciplinas ou por autores que pertencem a diferentes disciplinas. Pode-se afirmar que a cultura abarca *o conjunto dos processos sociais de significação* ou, de um modo mais complexo, a cultura abarca *o conjunto de processos sociais de produção, circulação e consumo da significação na vida social (grifados no original)*. (CANCLINI, 2009, p. 41)

Ao considerar cultura como um conceito que contempla os segmentos de “produção, circulação e consumo” das várias atividades sociais, naturalmente as produções artísticas estão nele contidas. Em que pese as especificidades dos diferentes contextos por nós analisados, em nossas ponderações o termo definirá as ações humanas significantes e caracterizadores. Havendo utilizações específicas, no entanto, procederemos aos esclarecimentos necessários para cada caso.

Cabem ainda ponderações sobre os conceitos de campo, autonomia dos campos e capital simbólico, utilizados por nós, embora de maneira restrita.

Sobre o primeiro desses conceitos, em outro contexto, já expusemos nosso entendimento:

Os Campos (...) são caracterizados por espaços sociais, mais ou menos restritos, onde as ações individuais e coletivas se dão dentro de certa normatização (*habitus*) criada e transformada constantemente por essas próprias ações. Dialeticamente, esses espaços, ou estruturas, trazem em seu bojo uma dinâmica própria, determinada e determinante, na mesma medida em que

sofrem influências – e, portanto, modificações – de seus atores. (MORAES, 2009, p. 18)

Na composição das sociedades, veremos a constituição de vários campos, estruturados por regras de proximidade, interesses de participação e disputas que, dentro de espaços definidos, encontram um ambiente para sua manifestação. Na sua dinâmica interna, a busca por um equilíbrio através de ações e reações, propicia um ambiente de relativa tensão entre seus elementos constituintes, prevalecendo as ações mais habilitadas por um histórico constituído de realizações, dentro e fora do próprio campo.

A natureza de formação dos campos está, portanto, diretamente ligada a processos relacionais internos, entre seus sujeitos constituintes, e externos, com a relação existente entre os diferentes campos. Como nos mostra Pierre Bourdieu,

O Campo, no seu conjunto, define-se como um sistema de desvios de níveis diferentes e nada, nem nas instituições ou nos agentes, nem nos actos ou nos discursos que eles produzem, tem sentido senão relacionalmente, por meio do jogo das oposições e das distinções. (BOURDIEU, 2003, p. 179)

Estritamente sobre a formação dos campos artísticos, vemos que

... o processo conducente à constituição da arte [campo] enquanto tal é correlato à transformação da relação que os artistas mantêm com os não-artistas e, por esta via, com os demais artistas, resultando na constituição de um campo artístico relativamente autônomo e na elaboração concomitante de uma nova definição da função do artista e de sua arte. (BOURDIEU, 2005, p. 101)

A formação de campos está portanto relacionada a aspectos de autonomia interna, resultante de ações reconhecíveis e reconhecidas por seus sujeitos constituintes e pelo conjunto dos diversos campos (sociedade). Suas autonomias estão ligadas ao nível de suas realizações ou, em outras palavras, ao nível de seu capital simbólico.

O Capital Simbólico – outro nome da distinção – não é outra coisa senão o capital, qualquer que seja a sua espécie, quando percebido por um agente dotado de categorias de percepção resultantes da incorporação da estrutura da sua distribuição, quer

dizer, quando conhecido e reconhecido como algo de óbvio.
(*Idem*, p. 145)

Desse reconhecimento resultam as autonomias dos campos, traduzidas por sua distinção social. Essa distinção ou autonomia, está, de certa forma, relacionada com o nível de capital simbólico de cada campo.

Entretanto, há que se considerar um relativo desgaste do conceito de autonomia dos campos no ambiente da globalização. Note-se que o próprio Pierre Bourdieu já se referia ao tema em seu livro “As Regras da Arte”:

... com efeito, da mesma maneira que, no campo do poder, o capital econômico cresce quando se passa das posições temporalmente dominadas às posições temporalmente dominantes, enquanto o capital cultural varia em sentido inverso, assim também, no campo de produção cultural, os lucros econômicos crescem quando se vai do pólo “autônomo” ao pólo “heterônomo”, ou, se se quiser, da arte “pura” à arte “burguesa” ou “comercial”, enquanto os lucros específicos variam em sentido inverso. (BOURDIEU, 2002, p. 282)

Num contexto de globalização, onde grandes conglomerados empresariais multinacionais detém o direito de comercialização de boa parte dos bens simbólicos produzidos e sua produção é voltada para diferentes segmentos de exibição, as autonomias são comprometidas pela transferência ao capital financeiro do poder de escolha sobre o que se produz e sobre o que se mostra, com impactos diretos sobre o consumo.

Como discorre Néstor García Canclini,

O modelo teórico do campo artístico, associado, como veremos em Bourdieu, a uma época na qual ainda se podiam analisar os movimentos da arte como parte de culturas nacionais, foi esgotando sua produtividade à medida que nos globalizamos. Tampouco convence como alternativa o *nomadismo* que imaginava um mundo sem fronteiras. Os fluxos transnacionais de imagens têm velocidades distintas se provêm de países economicamente poderosos ou despossuídos. As pessoas, entre elas os artistas, tropeçam em mais barreiras do que suas obras. Estas duas abstrações magnas – a universalidade da criação e a autonomia da arte – mostram-se inconsistentes cada vez que se levantam novos muros, quando se exigem mais vistos para os

trabalhadores do que para as mercadorias que produzem. (CANCLINI, 2012, p. 28)

Ou ainda,

Um dos recursos conceituais da sociologia da cultura que teve maior poder explicativo na segunda metade do Século XX – o conceito de Pierre Bourdieu sobre a autonomia dos campos culturais – torna-se cada vez menos aplicável. (...) Observa-se há muito tempo que a tendência para mercantilizar a produção cultural, massificar a arte e a literatura e oferecer os bens culturais com apoio de vários suportes ao mesmo tempo (por exemplo, filmes não só em cinemas, mas também na televisão e em vídeo), tira autonomia dos campos culturais. A fusão de empresas acentua essa integração multimídia e a sujeita a critérios de rentabilidade comercial que prevalecem sobre a pesquisa estética. (...) ... a empresa *Cobis Corporations*, de Bill Gates, ao comprar mais de vinte milhões de imagens fotográficas, pictóricas e de desenhos, acrescenta, a seu controle digital de edição e transmissão, a gestão exclusiva de uma enorme parte da informação visual sobre arte, política e guerras. Logo, essas corporações concentram a capacidade de selecionar e interpretar os acontecimentos históricos. (CANCLINI, 2008 b, p. 19-20)

Assim, ainda que os conceitos de campo e capital simbólico sejam por nós utilizados em contextos bastante definidos e restritos, os expostos acima servem para despertar no leitor, cautela quanto às suas interpretações quando relacionadas às especificidades do contido nesta tese.

Finalmente e, agora em primeira pessoa, é importante relatar os motivos pessoais que me levaram a empreender estudos acerca dos ambientes de interseção entre Estado e produção cultural, notadamente àqueles segmentos voltados a um mercado consumidor. Os contextos em que tais decisões foram tomadas não se estabeleceram casualmente, nem tampouco são derivados única e exclusivamente de minhas atividades acadêmicas.

Músico desde sempre, aprendi o “ofício” em minha própria casa quando ainda criança, na cidade de Castro, Paraná. Também na infância se deu minha ligação com a política e com a História. Aos 14 anos, já “militava” por questões ainda não sabidas e bradava aos quatro ventos palavras de ordem em favor dos “oprimidos” e do Partido dos Trabalhadores, que acabara de nascer. De certo modo, a interação entre arte, política e

História se daria de maneira natural, permeando a construção de meus valores e de minhas práticas de vida. Mais tarde, optaria pela profissionalização artística em detrimento de uma carreira bancária. Isso se apresentou como uma consequência natural do que se esboçava já há muitos anos.

Músico era o que eu era. Para mim e para todos os outros.

Já em 1991, minha inserção como produtor e realizador artístico e militante político estava iniciada e, poucos anos mais tarde, se consolidaria em Curitiba e em círculos específicos da produção nacional, notadamente àqueles voltados para a pesquisa de linguagens e movimentos políticos ligados às artes. Músico, produtor cultural, militante político e historiador, minha participação nos diversos movimentos de organização do campo político-artístico curitibano ao longo dos anos 1990 foi efetiva.

Político era o que eu era. Para mim e para todos os outros.

A graduação em História em 1994 e, 14 anos mais tarde, minha defesa de mestrado, pareciam encerrar uma longa caminhada. Fechar um círculo.

Entretanto, quando da fase de conclusão de minha dissertação no início de 2008¹⁰, questões relacionadas às políticas públicas locais ainda permaneciam em aberto. O recorte temporal abrangido pelas pesquisas iniciais (1971 a 1983) terminava exatamente quando da implementação de ações de grande impacto à produções artísticas curitibanas e sua inserção num contexto nacional. A criação da Oficina de Música de Curitiba voltada à produção erudita (1982) e ampliada para a música popular a partir de 1991 e, nesse mesmo ano, a sanção pelo então Prefeito Jaime Lerner, da Lei Municipal de Incentivo à Cultura, de autoria do então vereador Ângelo Vanhoni, do Partido dos Trabalhadores.

Também uma inquietação no que se refere aos aspectos da identidade nacional brasileira estiveram e estão presentes em minhas motivações intelectuais, artísticas e humanas. No Brasil, compreender a predominância cultural de certas regiões em detrimento de outras, tem sido “motor de minha história” e, como tal, suas implicações são notórias, com reflexos sobre minha relação com todo e qualquer objeto de estudo e do fazer profissional.

¹⁰ Que seria publicada em livro pela Annablume em 2009 sob o título “A Modernidade em Construção”. MORAES, 2009.

Talvez a condição de artista tenha sido determinante para esses processos. Agir e escrever para os pares pode ter sido meu caminho para agir e escrever para o mundo, ponta de um *iceberg* cuja totalidade luto para conhecer. Talvez o lado narcísico emerso. Como nos mostra Pierre Bourdieu,

Nunca se prestou a devida atenção às conseqüências ligadas ao fato de que o escritor, o artista e mesmo o erudito, escrevem não apenas para um público, mas para um público de pares que são também concorrentes. Afora os artistas e os intelectuais, poucos agentes sociais dependem tanto, no que são e no que fazem, da imagem que têm de si próprios e da imagem que os outros e, em particular, os outros escritores e artistas, têm deles e do que eles fazem. (BOURDIEU, 2005, p. 108)

De qualquer maneira, prestei esses esclarecimentos tão somente para balizar o leitor sobre as vantagens e desvantagens de minha condição pessoal em relação ao objeto aqui estudado. Naturalmente, questões como intimidade com o tema, exercício formal e informal dos campos de poder e os impactos das ações públicas e privadas sobre os segmentos de produção artística, sobre a vida de produtores e realizadores culturais, são de meu conhecimento e vivência pessoais. Isso permite uma visão balizada em experiências particulares relacionadas, obviamente, a um contexto de múltiplos agentes.

Por outro lado, a possibilidade de uma parcialidade com a promoção de minha visão pessoal sobre os processos descritos e analisados, é um fator de risco para um trabalho desta envergadura. Ainda que entenda que o ofício do historiador seja “apenas” o de apresentar uma das inúmeras visões possíveis do objeto em foco, a proximidade e a intimidade podem ofuscar o óbvio.

A opção por direcionar as atenções dos estudos para um contexto nacional inserido em um ambiente global tiveram, num certo sentido, o objetivo de minimizar o impacto dessas realidades e proporcionar um distanciamento crítico adequado entre mim e meu objeto de pesquisa.

Ainda assim, a esse respeito lembramos as palavras de Peter Burke:

Afirmar (...) estar escrevendo “o que realmente aconteceu”, nem mais nem menos, significa tornar-se vítima do que um antropólogo chamou recentemente de “o mito do realismo”. Em

outras palavras, a fronteira entre fato e ficção, que já chegou a parecer bem definida, acabou por ruir na nossa denominada era “pós-moderna”. (BURKE, 2002, p. 177)

Na realização da presente tese, a análise crítica das fontes foi pautada por pressupostos metodológicos que, se não minimizaram a contento um trabalho pretensamente isento e imparcial, proporcionaram parâmetros de comparações com referenciais de envergadura de outros pesquisadores e estudiosos sobre o tema. Isso se constitui como nossa contribuição aos segmentos acadêmico-intelectual, artístico e político brasileiros.

CAPÍTULO I

O FINANCIAMENTO PÚBLICO NO OCIDENTE

As indústrias culturais são hoje o principal recurso para que se fomentem o conhecimento recíproco e a coesão entre os múltiplos organismos e grupos em que se fragmentam as grandes cidades. A possibilidade de se reconstruir um imaginário comum para as experiências urbanas deve combinar o enraizamento territorial de bairros ou grupos com a participação solidária na informação e com o desenvolvimento cultural proporcionado pelos meios de comunicação de massa, na medida em que estes representem os interesses públicos. A cidadania já não se constitui apenas em relação a movimentos sociais locais, mas também em processos de comunicação de massa. (Néstor García Canclini, 2006, p. 109 e 110)

SAINDO DE VIAGEM

No que se refere aos objetos de nossa pesquisa, devemos entender as palavras de Néstor García Canclini como referentes às produções ocorridas na órbita do que se convencionou chamar de indústria cultural. Bens simbólicos e materiais, frutos da expressão criativa dos povos, produzidos com fins comerciais, num mercado amplamente globalizado, cujas regras foram estabelecidas e aprimoradas nos países ocidentais do norte ao longo, principalmente, do século XX. Nesse contexto, a participação do Estado nos mecanismos de produção, distribuição e comercialização de bens artísticos e culturais, tem sido tema recorrente em pesquisas acadêmicas, instituições públicas e privadas e em segmentos do pensamento dos mais diversos.

Em boa parte do mundo, o Estado tem ocupado papel central junto a demandas oriundas dos vários campos de produção artística, não apenas no que se refere ao

financiamento à produção, mas também ao estímulo a mecanismos para ampliação de mercados consumidores, investimentos em ampliação e construção de espaços públicos para exposições das diferentes produções, dentre outros. A diversidade da criação humana no campo das artes e sua gradual transformação em atividade profissional geradora de capital, têm resultado em uma pressão por regulamentações institucionais, condizentes com a natureza das sociedades onde essa criação se manifesta¹¹. Às ações das DAC correspondem, em certa medida, ações dos Estados nacionais.

Ainda que existam diferenças marcantes entre países no que se refere às intervenções públicas no mercado de produções artísticas, pode-se afirmar que mesmo onde essas ações são supostamente modestas, por exemplo, nos Estados Unidos, o poder público jamais se eximiu de cumprir um papel no que diz respeito à conquista de novas fronteiras, regulamentação das atividades relacionadas às artes e até mesmo no financiamento, não apenas das produções, mas também de atividades congêneres.

Norteadas por objetivos econômicos ou ideológicos e consolidadas através de ferramentas diretas ou indiretas, a constituição dos mercados globalizados de bens culturais ao longo do século XX jamais transcorreu isenta da participação efetiva dos Estados Nacionais.

Mesmo em épocas mais remotas, já em meados do século XVIII, vemos no caso francês um exemplo curioso:

Durante o reinado de Luis XIV, auge da monarquia absoluta, as ações de mecenato da Coroa assumiram outra dimensão e passaram a se tornar públicas, em honra e glória ao rei. O primeiro embrião do que seria a estrutura administrativa da cultura no país surgiu em 1664, com a criação da Superintendência Geral dos Edifícios do Rei, das Artes e Manufaturas. Em fins do século XVIII, ao longo da revolução (1789/98), foi proposta a “nacionalização da cultura”. (REIS, Ana Carla F., 2009, pg. 254)

¹¹ O termo Indústria Criativa tem sido utilizado para descrever atividades relacionadas aos campos cultura, artes, educação, ciência, pesquisa e desenvolvimento, inseridas em um mercado de produção e consumo. Dada sua abrangência bem como inúmeros questionamentos quanto aos segmentos contemplados pelo termo, notadamente àqueles beneficiados por incentivos fiscais, optamos por não utilizarmos o conceito em nossos estudos. Informações detalhadas podem ser obtidas em HOWKINS, John (2012) e no sítio <http://www.economiacriativa.com>, ambos constantes em nossas referências.

Evidentemente, o modelo francês dos séculos XVII e XVIII, não tem relação alguma com o que se desenvolveu ao longo dos séculos XX e XXI em âmbito global.

Ainda assim, aquela experiência serve como exemplo do nascimento do interesse público pelo valor simbólico e, posteriormente, econômico, das produções culturais.

Em tempos de comércio global crescente, da superação das fronteiras e da circulação praticamente irrestrita de mercadorias e informação, o mercado dos bens culturais atingiu patamares bastante significativos, ganhando envergadura ao longo do século XX com a consolidação e ampliação do rádio, do cinema, da televisão e da indústria editorial em todo o mundo.

Num outro momento, a partir dos anos 1980 e 1990, com a revolução das informações digitais e com a *re-revolução*¹² da internet – cujos impactos na produção e circulação de conteúdos artístico-culturais ainda não foram devidamente mensurados e assimilados nem pela indústria cultural, nem pelos Estados Nacionais –, o que se viu foram as fronteiras sendo definitivamente suplantadas, “virando história”.

Em todos esses contextos, antes ou após a revolução digital, podemos ver ações diretas ou indiretas do Estado ligadas às DAC. Em suas mais variadas formas, a “mão invisível do mercado”¹³ jamais foi a única a estabelecer “as regras da arte”¹⁴.

Desse modo, neste capítulo faremos uma análise dessas ações públicas em vários países do mundo, notadamente na América Latina, Europa e Estados Unidos. Veremos que, respeitadas as características de cada país, de cada região ou mesmo de cada continente, ações visando ampliar o alcance das produções culturais nacionais foram, até certo ponto, justificadas por um entendimento de que elas poderiam ser uma ferramenta importante para a construção de uma expansão cultural hegemônica, de países economicamente hegemônicos.

Já a partir dos anos 1960 nos Estados Unidos e Europa, e anos 90 em países da América Latina e África, análises relacionadas aos volumes das transações comerciais

¹² Trata-se apenas de uma expressão para esboçar o entendimento de que a internet é, na verdade, uma segunda revolução dentro da revolução da linguagem digital.

¹³ Adam Smith em “A Riqueza das Nações”.

¹⁴ Título de uma obra singular de Pierre Bourdieu.

globais dos bens culturais, trouxeram a dimensão da relevância dessas atividades. As DAC seriam responsáveis pela criação não apenas de valores simbólicos, mas por uma indústria que, em alguns países, despontaria entre as principais geradoras de divisas, se computados todos os valores a ela agregados.

Para além das fronteiras ideológicas, a indústria do entretenimento se consolidaria, nas últimas décadas do século XX e início do XXI, como uma importante fonte de riqueza material, com o desenvolvimento de um intrincado complexo de produção, distribuição e comercialização de âmbito global. E em cada passo desse desenvolvimento, de uma maneira ou de outra, sempre estiveram presentes não apenas as iniciativas do capital privado, mas também as de Estados Nacionais imbuídos dos mais variados objetivos.

A respeito dessas “parcerias” é que vamos discorrer nas próximas linhas, visando esclarecimentos ao leitor que ainda possa julgar que, em “países desenvolvidos” (se é que essa expressão ainda se sustenta), as políticas públicas para a cultura (sejam elas de produção tradicional ou industrial) não são, nem nunca foram, questão de Estado.

Desse modo, o panorama traçado doravante pretende tão somente balizar o leitor a respeito de questões que dizem respeito às relações Estado – DAC em países da Europa, América do Norte e América Latina. De posse dessas informações, julgamos que a análise sobre o objeto primeiro desta tese será muito mais produtivo.

Assim, o primeiro aspecto para o qual chamamos a atenção diz respeito à vinculação entre a natureza das políticas públicas para cultura e os modelos de Estado. A partir dos anos 40, logo após a Segunda Grande Guerra Mundial, vemos florescer principalmente na Europa, o que se convencionou chamar de Estado do Bem-Estar Social, cuja característica fundamental, dentre outras, seria a forte participação do poder público nos mais amplos setores da sociedade. Com o objetivo de garantir acesso universal a serviços de primeira necessidade, saúde, educação, transporte, previdência, cultura, etc.¹⁵, foram resguardados das regras do lucro e do livre mercado para se tornarem direitos inalienáveis garantidos pelo Estado.

¹⁵ Os modelos de Estado de Bem-Estar Social, as garantias oferecidas a seus cidadãos e seus programas de financiamento variam de país para país. Para um melhor entendimento a respeito, ver os artigos de Fábio Guedes Gomes, José Luís Fiori e Marcelo Medeiros, constantes da bibliografia.

Há que se mencionar ainda um aspecto relevante em relação ao contexto Europeu. Em um continente afetado por duas grandes guerras mundiais, o fluxo de desenvolvimento dos complexos industriais, dentre eles os relacionados aos segmentos artísticos e culturais, sofreriam importantes reveses.

Assim, não faltaram esforços dos poderes públicas para garantir a preservação tanto do patrimônio cultural material e imaterial do velho continente, quanto para salvaguardar suas produções artísticas contemporâneas, expostas sobretudo à forte concorrência da produção americana.

Já do outro lado do Atlântico, nos Estados Unidos, as leis da oferta e da procura foram historicamente um componente bastante forte na formação social, econômica e política, resultando em um modelo de Estado condizente com essa realidade. Ainda que eventualmente possa ter havido uma maior intervenção pública no que diz respeito a investimentos para estímulo da livre concorrência¹⁶, naquele país a formação de complexos privados voltados para o financiamento de produções artísticas parece ter sido uma regra, e não a exceção. Lá, portanto, a indústria cultural encontraria um ambiente propício para sua plena formação.

Entretanto, como veremos, isso não significou a ausência completa do Estado nas questões pertinentes às artes e culturas. Na *Meca do liberalismo*, o Estado sempre esteve pronto à defesa dos interesses de boa parte da cadeia produtiva ligada às produções culturais.

Não somente através da elaboração de mecanismos legais compensatórios de isenção tributária, mas também com ações diretas em negociações trans-nacionais, o governo dos Estados Unidos não deixou sua livre concorrência à mercê das mãos invisíveis do mercado.

Já na América Latina, onde questões ligadas principalmente ao subdesenvolvimento econômico e a condição de alinhamento desenvolvimentista dependente em relação aos países no Norte pautavam boa parte das ações públicas, seria

¹⁶ O *New Deal*, um programa de obras públicas implementadas em 1933 pelo presidente Franklin Roosevelt, após a quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929, é o maior exemplo de uma ampla intervenção estatal na economia dos Estados Unidos, cujos impactos tem sido estudados e debatidos desde meados do século XX.

tardiamente, a partir das décadas de 60 e 70, que políticas mais efetivas dos Estados teriam como objetivo o fortalecimento de segmentos das produções artísticas e culturais locais. Por consequência, um ambiente que propiciasse uma visão de integração entre os países latino americanos seria sentido apenas a partir da última década do século XX, constituindo um hiato importante em tempos de pré-globalização¹⁷.

Some-se a isso uma enorme gama de problemas sociais a serem resolvidos e, em muitos casos, uma instabilidade política constante, temos uma fragilidade peculiar no que se refere ao pleno desenvolvimento de uma indústria cultural de envergadura.

Nesse ponto, há que se destacar a peculiaridade das Leis de Incentivo brasileiras. Esse mecanismo implementado em meados dos anos 80 e disseminado em todos os níveis de governo do país a partir dos anos 90, encontrou um solo fértil nas terras tupiniquins. No próximo capítulo nos deteremos com mais detalhes sobre o assunto.

Por hora, vamos apenas esboçar um rápido panorama da história das políticas culturais nos Estados Unidos e em países da Europa Ocidental e America Latina, notadamente àquelas vinculadas a segmentos artísticos voltados para a indústria cultural, em especial ao audiovisual.

Estados Unidos

Os Estados Unidos são um caso emblemático no que se refere às políticas públicas para a cultura. Ao mesmo tempo em que há uma prática empreendedora privada gigantesca, o Estado mantém sua atenção cuidadosa a muitas das atividades que envolvem a produção cultural.

Internamente, o poder público atua nos níveis federal, estaduais e municipais de governo, tanto com investimentos diretos quanto na elaboração de legislações voltadas para apoios realizados através de isenções fiscais. Na origem, entretanto, parte dos

¹⁷ Um trabalho importante a respeito das questões do “atraso” brasileiro em relação aos países do Norte no que diz respeito a aspectos de infra-estrutura ligadas a questões da indústria cultural, consta do livro “A Moderna Tradição Brasileira”, de Renato Ortiz, referenciado na bibliografia.

investimentos diretos e indiretos destinados pela iniciativa privada à cultura são públicos, ainda que eventualmente sejam administrados pela lógica do mercado.

Algumas das principais instituições nos Estados Unidos voltadas para ações culturais são o *National Endowment for the Arts – NEA*, *National Assembly of States Arts Agencies – NASAA*, *Institute of American Indian Arts – IAIA*, *Institute of Museum and Libray Services – IMLS*, *The Kennedy Center*, *National Gallery of Art – NGA*, *Smithsonian Institution*, *United States Comission of Fine Arts*, *Americans for the Arts*¹⁸, dentre outras, publicas ou privadas.

A peculiaridade dessas instituições se deve ao fato de que todas estão contempladas pelo orçamento do governo central norte-americano, ainda que possuam também mecanismos para recebimento de doações privadas. Mesmo a principal agência, NEA, equivalente à antiga Secretaria da Cultura no Brasil¹⁹ (obviamente, resguardadas as grandes diferenças de modelo de Estado existentes entre os dois países), conta com um mecanismo de contribuição direta, onde qualquer cidadão ou empresa norte-americanos podem apoiar as ações públicas para a cultura. A critério do doador, esse apoio pode ser direcionado para 16 diferentes segmentos artísticos ou para ações gerais desenvolvidas pela própria agência. Em seu site, a NEA²⁰ disponibiliza um link para essas doações mediante preenchimento de formulário específico.

Em relação a doações para instituições culturais, há uma questão tributária legal interessante, relacionada à natureza jurídica que pode as habilitar para o recebimento de contribuições:

As empresas [ou instituições] culturais com fins comerciais não podem se beneficiar de fundos governamentais diretos nem indiretos, já que os recursos privados destinados a elas são

¹⁸ NEA - Fundo Nacional para as Artes; NASAA – Assembléia Nacional das Agências Estaduais de Artes; IAIA – Instituto das Artes Indígenas Americanas; IMLS – Instituto de Serviços de Museu e Biblioteca; Centro Kennedy; NGA – Galeria Nacional de Arte; Instituto Smithsonian; Comissão de Belas Artes dos Estados Unidos; e Americanos para as Artes. (Livre tradução do Autor)

¹⁹ Em 1991, o Presidente Fernando Collor de Mello, transformaria o Ministério da Cultura em Secretaria da Cultura, ligada diretamente ao Gabinete da Presidência da República. Sobre o fato, falaremos com mais pormenores no próximo capítulo.

²⁰ www.nea.gov

caracterizados como transações comerciais e não como incentivos à cultura. Portanto, somente são passíveis de dedução fiscal os aportes privados dirigidos a instituições sem fins lucrativos, sendo ou não explorados na comunicação da empresa. Assim, a diferenciação entre patrocínio e mecenato não se aplica aqui, sendo o principal divisor de águas não a forma de exploração do incentivo e sim o caráter lucrativo ou não do beneficiado com os recursos. (REIS, 2009, p. 237).

Na prática, essa especificidade normatiza o mecanismo de abatimento fiscal de contribuições realizadas em cultura nos Estados Unidos. Esse abatimento pode ser realizado pelo doador apenas quando as empresas e/ou instituições favorecidas, sejam elas públicas ou privadas, não visem o lucro.

Essa regulamentação parece, em princípio, justa e equilibrada, não fossem as complexidades das estruturas tributárias e econômicas daquele país. Em vários estudos sobre o tema, vemos diferenças marcantes de enfoque e conclusões às vezes antagônicas em relação a essa questão.

Em seu livro *A Economia da Cultura*, Françoise Benhamou analisa os aspectos econômicos da produção artística sob vários aspectos e em diversos países. Em uma menção à realidade norte-americana, a autora discorre sobre os investimentos públicos para produções de espetáculos ao vivo:

Nos Estados Unidos, a contribuição do Estado para a sustentação do espetáculo ao vivo é bem menor. (...) O modelo organizacional mais freqüente é o da organização privada não-comercial que acumula duas vantagens: uma autonomia em relação ao Estado e a liberdade das instituições sem fins lucrativos autorizadas a receber doações e a desenvolver-se sem sofrer a pressão do mercado, pelo menos enquanto houver mecenas dispostos a fazer seu papel. (BENHAMOU, 2007, p.64)

E ainda, “... a isenção de impostos de que gozam os museus norte-americanos é resultado da função educativa que exercem” (*idem*, pg. 152).

De certa maneira corroborando esse pensamento, Ana Carla Fonseca Reis aponta que

Do ponto de vista privado, as contribuições individuais continuam sendo as mais expressivas para o orçamento das instituições sem fins lucrativos, o que normalmente é justificado, ademais da linha de desenvolvimento historicamente seguida e do discurso liberal presente no país, por dois aspectos adicionais. Em primeiro lugar, a valorização da cultura nacional é apoiada pelos americanos, que sentem orgulho e satisfação em desenvolvê-la e divulgá-la no exterior. Em segundo lugar, o sistema de deduções fiscais faz das doações a associações sem fins lucrativos um benefício tentador. (REIS, 2009, p. 241)

Já em seu livro *A privatização da Cultura*, Chin-Tao Wu mantém uma análise bastante crítica acerca dos mecanismos de investimento privado no mercado de artes, notadamente os relacionados aos complexos de museus e galerias de arte. Entretanto, a despeito da especificidade de seu trabalho, a autora discorre inúmeras vezes sobre a estrutura legal tributária que norteia os investimentos para a cultura nos Estados Unidos e no Reino Unido, contribuindo significativamente para o entendimento das ações públicas daqueles países. No que se refere às práticas de isenção fiscal nos Estados Unidos, vemos uma importante colocação da autora:

Em primeiro lugar, toda doação à caridade que dê direito a incentivo fiscal é uma forma de subsídio público disfarçado, pois o governo realmente contribui com uma parte do dinheiro doado ao permitir que o doador (indivíduo ou corporação) deduza a contribuição do cálculo de sua renda tributável. (...) De acordo com um relatório do *Twentieth Century Fund*²¹, os incentivos fiscais, ou, em outras palavras, a receita perdida em vários incentivos e renúncias fiscais relacionados às artes, oferece mais do que o dobro dos subsídios diretos às artes de todos os níveis de governo dos Estados Unidos. Em razão da obscuridade desses mecanismos, as instituições de arte norte-americanas, em sua maioria, nunca foram obrigadas a reconhecer o grau de subsídio público recebido, e permanece uma grande ambigüidade associada à sua condição de empresa “privada” e não “pública”. Em segundo lugar, a renúncia fiscal é oculta do escrutínio público e não é passível de controle pelo governo, pois vai para qualquer instituição que o doador indique e endosse. Dadas as

²¹ A *Twentieth Century Fund* é uma fundação norte-americana voltada para estudos avançados e ações cooperativas tanto nos Estados Unidos quanto em vários países do mundo. Em seu sítio vemos: “*Progressive Ideas that advance security, opportunity and equality*” (Idéias progressistas que levam à segurança, oportunidade e igualdade). (Livre tradução do autor) Disponível em www.tcf.org. Acessado em 19/12/2011.

alíquotas da lei tributária norte-americana, os contribuintes ricos têm controle muito maior sobre o dinheiro de seus impostos para cada dólar próprio aplicado em suas doações caritativas do que os pobres. Assim, a possibilidade de fazer deduções nos Estados Unidos aumenta o poder de decisão que os mais ricos já têm. (WU, 2006, pg. 82 e 83)

Ainda que as opiniões acima não sejam conflitantes, indicam uma diferença de enfoque entre as três autoras. Essa diferença se deve ao fato de que, enquanto os trabalhos das duas primeiras se direcionam para análises genéricas da estrutura de apoio e patrocínio em diversos países do mundo, inclusive os EUA, Chin-Tao Wu se dedica especificamente às realidades dos Estados Unidos e da Inglaterra²². Seus estudos compreendem a lógica de patrocínio realizada através de isenções fiscais, bem como à natureza dos recursos empregados nessas modalidades de “investimento”.

A análise de Wu concentra-se no fato de que “não visar o lucro” não significa que instituições não possam remunerar bem seus funcionários, operar nos processos de aquisições de acervos com custos elevados ou mesmo sobrevalorizados, acervos esses que depois se tornarão privados, destinados ao consumo de um público seletivo. Além disso, “não visar lucro” não significa tampouco que a instituição não possa expandir suas ações (ou negócios?) em níveis nacionais ou mesmo internacionais, tornando-se uma empresa de sucesso no mundo. Para a autora, a questão é a inexistência de uma socialização [ou publicização] dos investimentos feitos através de isenções fiscais. Recursos públicos, resultados privados²³.

A despeito da importância dos trabalhos referenciados acima, para uma compreensão satisfatória da relação Estado e iniciativa privada no tocante a investimentos em cultura, são necessárias informações acerca de recursos globais

²² Importante lembrar que os trabalhos *A Economia da Cultura*, de Françoise Benhamou e *Marketing Cultural*, de Ana Carla Fonseca Reis, não são estudos que se restrinjam à realidade norte-americana. Os dados relativos a esse país compõem um panorama amplo de questões ligadas à economia, marketing e relações de mercado cultural. Já o livro *A privatização da Cultura*, de Chin-Tao Wu, é resultado de uma tese de doutoramento com estudos voltados para os investimentos privados no mercado de bens simbólicos das artes visuais e museus, com a utilização de mecanismos de abatimento tributário nos EUA e na Inglaterra. Todas as obras são, em nosso entendimento, extremamente importantes e complementares para estudiosos sobre políticas públicas para cultura e sua relação com a iniciativa privada.

²³ Pela complexidade e relação com os princípios fundamentais que norteiam outros modelos de investimento em cultura baseados em isenções fiscais, voltaremos oportunamente ao tema com mais pormenores.

empregados para as diversas atividades relacionadas. No caso dos Estados Unidos, os dados utilizados por nós constam de publicações do *National Endowment for the Arts*, *National Assembly of State Artes Agencies* e *Americans For de Arts*.

Em primeiro lugar, observemos a evolução dos recursos direcionados à cultura pelo governo central norte-americano ao *NEA*, entre os anos de 1991 e 2010, publicados pelo *Annual Report of the National Endowment for the Arts*²⁴:

ANO	ORÇAMENTO EM US\$
1991	174.080.737
1992	175.954.680
1993	174.459.382
1994	170.228.000
1995	162.311.000
1996	99.470.000
1997	99.494.000
1998	98.000.000
1999	97.966.000
2000	97.627.600
2001	104.769.000
2002	115.220.000
2003	115.731.000
2004	120.970.815
2005	121.263.000
2006	124.406.353
2007	124.561.844
2008	151.521.000
2009	154.978.000
2010	170.906.000

Vemos que em 20 anos e em números absolutos, o orçamento do NEA teve um decréscimo de US\$ 3.174.737, equivalente a 1,8% aproximadamente. Isso não significa, entretanto, uma diminuição drástica dos investimentos públicos em cultura. O que se observa é uma tendência de descentralização em favor de agências e instituições municipais e estaduais, ainda que haja, claramente, oscilações entre os volumes aplicados.

²⁴ Relatórios anual da Fundação Nacional das Artes [para os anos fiscais de] 2007, pg. 139; 2008, pg. 4, 2009, pg. 4; e 2010, pg. 27.

Vejamos abaixo o quadro de repasses federais a agências e demais instituições de âmbito estadual, com informações publicados no *State Arts Agency Public Funding Sourcebook – NASAA*:

ANO	ORÇAMENTO EM US\$
1991	271.210.253
1992	213.337.928
1993	210.411.641
1994	245.536.163
1995	264.913.010
1996	261.467.419
1997	271.626.066
1998	303.086.849
1999	369.469.737
2000	391.403.465
2001	449.458.375
2002	408.400.675
2003	354.232.545
2004	279.891.759
2005	302.958.397
2006	327.562.798
2007	348.673.446
2008	353.604.031
2009	328.339.603
2010	291.814.490

Por fim, para que se estabeleça um parâmetro de comparação, é importante destacarmos a variação do PIB²⁵ americano entre 1991 e 2010, com dados do Banco Mundial²⁶:

ANO	VALOR (US\$ trilhões)
1991	5.992.100
1992	6.342.300
1993	6.667.325
1994	7.085.150
1995	7.414.625
1996	8.838.475
1997	8.332.350
1998	8.793.475

²⁵ A sigla em inglês utilizada é *GDP – Gross Domestic Products*.

²⁶ Dados do *World Bank* (Banco Mundial), disponível em <http://databank.worldbank.org> . Acessado em 18/12/2011 e 24/09/2012.

1999	9.353.500
2000	9.951.475
2001	10.286.175
2002	10.642.300
2003	11.142.225
2004	11.853.250
2005	12.622.950
2006	13.377.200
2007	13.028.676
2008	14.291.550
2009	13.973.650
2010	14.498.925

Ainda que devam ser relativizados e contextualizados²⁷, os dados acima nos dão um panorama, embora parcial, sobre o montante de investimentos públicos em ações para a cultura nos Estados Unidos.

Se entre os anos de 1991 e 2010, a variação do Produto Interno Bruto daquele país sofreu um acréscimo de 135,9%, os investimentos federais para a cultura tiveram, no mesmo período, um decréscimo de 30%, atingindo seu pico no ano de 1992.

Entretanto, observamos que os repasses do Governo Federal para os Estados através da NASAA, no mesmo período, houve um incremento de 7,6%, com um pico, em 2001, da ordem de 65,7%²⁸.

Ainda que haja um claro decréscimo nos investimentos públicos federais através de repasses a agências regionais a partir de 2001, a comparação dos números apresentados mostra uma política de descentralização, em favor de órgãos regionais de gestão.

Chamamos a atenção também para os percentuais apresentados no que se refere a participação das artes no Produto Nacional Bruto²⁹ dos EUA e sua relação com os investimentos públicos feitos através do NEA.

²⁷ Há diferenças significativas entre os dados de investimentos em cultura relacionados aos PIBs de cada país. Modelos de cálculo, segmentos produtivos contemplados e relação das produções locais com a indústria possuem especificidades relevantes em cada caso, o que nos leva a alertar o leitor sobre a prudência relacionada à interpretação dos conteúdos apresentados a esse respeito.

²⁸ As nossas análises em relação às oscilações desses valores, não levam em conta as inúmeras crises globais ocorridas no período, o que poderia justificar, pelo menos em parte, os números apresentados.

²⁹ Enquanto o PIB (Produto Interno Bruto) equivale a soma de todas as riquezas produzidas internamente por um país, PNB (Produto Nacional Bruto), equivale ao PIB, somadas as eventuais remessas recebidas do

Nos Estados Unidos, o *Business Committee for the Arts* calcula que os recursos movimentados pelas organizações artísticas sem fins lucrativos ultrapassam a cifra anual de US\$ 37 bilhões, além de contribuírem para a arrecadação de cerca de US\$ 4,7 bilhões em impostos. No total, as artes respondem por 6% do PNB dos EUA (enquanto a indústria da construção por 4,8%) e por 2,7% da força de trabalho empregada (enquanto a agricultura emprega 2,6%). (REIS, 2009, p. 55)

Aqui é necessário um esclarecimento quanto aos percentuais totais de impacto no PNB norte-americano. Em primeiro lugar, eles incluem todas as atividades artísticas, inclusive aquelas relacionadas à indústria cultural como música, cinema e literatura, cujas ações, ganhos de capital e expansão cultural se destacam em âmbito global há muitas décadas. Também é importante lembrar que os cálculos para o PNB incluem recebimentos de ganhos de capital referente a remessas de transações efetuadas no exterior, o que obviamente envolve os segmentos de audiovisual (cinema e TV), música e indústria editorial, com movimentações financeiras de grande porte.

De qualquer maneira, mesmo essa indústria, aparentemente autônoma e independente do Estado, tem em seu histórico atuações memoráveis em instâncias públicas do poder. Ainda que os segmentos editorial e musical representem papel importante na indústria cultural, vamos nos ater às especificidades do audiovisual, foco de nossos estudos, com uma breve explanação sobre as relações históricas entre poder público e capital privado nos EUA.

É evidente que a preponderância no mercado global dos produtos culturais norte-americanos não deriva única e exclusivamente de uma excelência dos mecanismos de produção e distribuição. As transações comerciais internacionais respondem a uma lógica complexa, que pode envolver os diversos segmentos produtivos, interesses dos mais diversos, concessões, imposições e, em última instância, ameaças, sob a justificativa de preservação dos interesses mais diversos. Esse complexo, ao tempo em que pode

exterior oriundas de diversas fontes. Em um país como os Estados Unidos, onde boa parte de suas empresas atuam em todo o globo realizando remessas anuais de lucros, o PNB tende a ser substancialmente maior se comparado a um país de menor expressão econômica global.

obedecer a regras previamente estabelecidas de comum acordo, também está a mercê de contingências e, obviamente, do poder de persuasão de cada país³⁰.

Também é importante lembrar que mesmo dentro de cada país, neste caso, dos Estados Unidos, não há nem nunca houve uma unanimidade em relação aos interesses dos segmentos sociais. As forças que norteiam a organização da sociedade são resultantes de embates e distensões, associações e rupturas em todo o extrato social. Naquele país, por exemplo, a produção cinematográfica jamais foi uma unanimidade no que concerne às ações governamentais para sua proteção e expansão. Desde seus primórdios, a conquista de espaço se deu dentro de limites variáveis, resultantes de estratégias de ações coletivas e corporativas:

Já antes de se formar a colônia cinematográfica de Hollywood, os órgãos governamentais tentaram controlar o novo meio. Em 1907, Chicago aprovou uma lei autorizando a censura no cinema. Em 1915, o Supremo Tribunal dos Estados Unidos discutiu a matéria e decidiu manter o direito do governo local de censurar os filmes, excluindo-os, como “entretenimento”, da proteção assegurada pela Primeira Emenda. O governo federal afirmou seu interesse em controlar as imagens filmadas no início da Primeira Guerra Mundial, quando o presidente Wilson fez um acordo com os estúdios de Hollywood para que os filmes divulgassem prontos de vista favoráveis aos Estados Unidos. Em segunda, introduziu-se a exigência de que os filmes exportados para o exterior contivessem esses pontos de vista – chamados eufemisticamente de “material educativo” – e fossem aprovados pelo Comitê de Informações Públicas de Wilson. (...) Durante a Segunda Guerra Mundial, Roosevelt implantou o Bureau de Cinema do Gabinete de Informações de Guerra, com a função de censurar os filmes e também usá-los para mobilizar a opinião pública americana a apoiar o esforço de guerra. (EPSTEIN, 2008, p. 314 e 315)

Uma das obras utilizadas em nossos estudos, *O Grande Filme*, de Edward Jay Epstein³¹, é um relato da história da indústria do cinema nos Estados Unidos, suas

³⁰ A esse respeito, especificamente sobre “contatos entre o ministro [da Educação e Cultura do Brasil em 1975] Ney Braga e o presidente da *Motion Pictores Association* (Jack Valenti)...”, ver RAMOS, 83, páginas 143 e 144.

³¹ Um estudioso independente com cursos de ciência política nas universidades de Cornell e Harvard, Edward Jay Epstein possui Mestrado e Doutorado em áreas relacionadas ao audiovisual e Ph.D. em

relações com as inovações tecnológicas do século XX (principalmente o advento do cinema falado, em 1927 e a popularização da TV a partir das décadas de 40 e 50), com os demais segmentos produtivos do audiovisual, com as instâncias do poder público e, é claro, com toda a sociedade.

Antes de tudo, o cinema teria de se tornar uma unanimidade em relação à sua importância cultural para os EUA. E isso, na visão dos empreendedores, significaria também a possibilidade de lucro. Muito lucro.

Nesse emaranhado de interesses, já no início do século XX, vemos formações de associações com objetivos de fortalecer o complexo produtivo cinematográfico:

Os estúdios souberam se defender ao persuadir o governo federal a ajudá-los em seus esforços de vender os filmes para outros países, com o argumento de que os filmes americanos eram um recurso valioso para promover a imagem dos Estados Unidos. Com essa finalidade, em 1917, o presidente Woodrow Wilson, depois de declarar Hollywood uma “indústria essencial”, criou o *Foreign Film Service*. “O cinema”, explicou ele, “alcançou a categoria de mais alto meio de disseminação na inteligência pública e, por falar uma linguagem universal, se presta significativamente para a apresentação dos planos e propósitos do país. (EPSTEIN, 2008, p. 93)

Vemos a disposição de ambos os lados, indústria e poder público, em reconhecer o valor cultural do cinema e promove-lo através de ações conjuntas em todo o mundo.

Poucos anos depois, no início da década de 20, o grande problema que pairava sobre o horizonte da indústria dizia respeito à formação de cartéis. Os grandes estúdios detinham praticamente a totalidade da produção cinematográfica, além de serem responsáveis por sua distribuição para redes de exibição, também de sua propriedade.

Assim,

Em 1922, preocupados com a ameaça de censura federal, os estúdios do cinema mudo criaram, a pedido de *Louis B. Mayer*³²,

Harvard. Ex professor de ciência política no *Massachusetts Institute of Technology (MIT)* e na *University of California, Los Angeles (Ucla)*. Nota retirada de “O Grande Filme”.

³² Louis Burt Mayer, produtor de cinema norte-americano, foi um dos fundadores da *Metro-Goldwyn-Mayer* em 1924.

a *Motion Picture Association of America (MPAA)*³³. Como estava enquadrada na categoria de associação comercial, ela estava isenta da lei antitruste. Com essa isenção, os donos de estúdios usavam a MPAA para negociar contratos trabalhistas com os sindicatos e influenciar os políticos a aprovarem leis favoráveis a eles. (EPSTEIN, 2008, p. 101)

O que vemos desde os primórdios, são ações voltadas para a organização do complexo produtivo cinematográfico com vistas a ampliação de um mercado consumidor de proporções globais. Muito antes da criação do conceito globalização, os empreendedores do cinema já pressupunham um avanço de seus negócios, amparados também por ações do poder público e por um discurso ligado a valores culturais norte-americanos, capazes de angariar a simpatia popular e salvaguardar sua imagem junto a opinião pública (consumidores).

Outras duas batalhas internas norte-americanas entre segmentos da produção cinematográfica e televisiva que representaram impacto significativo para o complexo produtivo como um todo e em níveis globais a partir de meados do Século XX, dizem respeito: *a)* ao crescimento da televisão e a conseqüente diminuição do público dos cinemas; *b)* às ações antitruste implementadas pelo governo americano, principalmente após a Segunda Grande Guerra:

Nos Estados Unidos, logo depois da guerra, a alta rentabilidade do setor cinematográfico, que foi comparada à da indústria automobilística [Benghozi, 1989], estimulou os investidores à criação de grandes grupos; no final da década de 1940, 90% das receitas da indústria do cinema eram controlados pelas grandes empresas: Paramount, Metro Goldwyn Mayer, 20th Century Fox,

³³ Existente até os dias de hoje, achamos oportuna a exposição dos objetivos para a criação da *Motion Picture Association of America (MPAA)*, presentes em seu próprio site: “*In 1922, the presidents of the majos motion Picture studios, including Samuel Goldwyn, Louis B. Mayer, Jesse Lasky and Joseph Schenck, formed the Motion Picture Porducers and Distributors Association of America to resist mounting calls for government censorship of American films. In addition, the founders of the organization wanted to Foster a more favorable public image for the motio Picture industry and to safeguard the role of then-silent filmes’ place in mainstream America.*” (Em 1922, os presidentes dos maiores estúdios de cinema, incluindo Samuel Goldwyn, Louis B. Mayer, Lasky Jesse e Schenck José, organizaram a [Associação de] Produtores e Distribuidores Cinematográficos da América, para resistir à censura do governo a filmes americanos. Além disso, os fundadores da organização queriam promover uma imagem mais favorável ao público da indústria cinematográfica e salvaguardar seu papel de corrente em voga nos EUA) (Livre tradução do autor) Disponível em www.mpa.org. Acessado em 03/04/2011 e 29/02/2012.

Warner Bross, RKO, Universal, Columbia e Unite Artists. (...) O decreto antitruste de 1948 levou essas grandes empresas a dedicar-se fundamentalmente à distribuição e a contribuir apenas ocasionalmente para a produção, através da compra de direitos. Foi então que se desenvolveu a produção independente. (BENHAMOU, 2007, p. 124)

Ainda que o número de expectadores tivesse se restringindo drasticamente, é evidente que uma indústria como a do cinema ainda detinha grande poder de organização e, por consequência, influência junto ao poder público. Novamente, esse poder foi bastante útil para pressionar o governo em favor de uma intervenção nas regras da “livre concorrência” e estimular a produção independente naquele país.

O que a princípio se apresentou como um grave problema para a indústria cinematográfica, resultaria em sua salvação graças a atuação “conjunta” dos estúdios cinematográficos e do poder público em relação à legislação. Também como consequência dessa ação, haveria um incremento na produção de estúdios independentes, ampliando a participação de outros segmentos produtivos, com reflexos importantes em qualificação de mão de obra e ampliação do mercado de trabalho e do consumo. Num futuro próximo, esses reflexos seriam sentidos também na produção e veiculação de conteúdos televisivos.

Em 1970, a *Federal Communication Commission*³⁴, institui uma regulamentação para o segmento televisivo, restringindo a comercialização de conteúdos entre as redes

³⁴ “*The Federal Communications Commission regulates interstate and international communications by radio, television, wire, satellite and cable in all 50 states, the District of Columbia and U.S. territories. It was established by the Communications Act of 1934 and operates as an independent U.S. government agency overseen by Congress. The commission is committed to being a responsive, efficient and effective agency capable of facing the technological and economic opportunities of the new millennium. In its work, the agency seeks to capitalize on its competencies in: Promoting competition, innovation, and investment in broadband services and facilities; Supporting the nation’s economy by ensuring an appropriate competitive framework for the unfolding of the communications revolution; Encouraging the highest and best use of spectrum domestically and internationally; Revising media regulations so that new technologies flourish alongside diversity and localism; Providing leadership in strengthening the defense of the nation’s communications infrastructure.*” (A Comissão Federal de Comunicações regula as comunicações interestaduais e internacionais por rádio, televisão, cabo via satélite e cabo, em todos os 50 estados, Distrito de Columbia e territórios dos EUA. Foi estabelecido pela Lei de Comunicações de 1934 e opera nos moldes de uma agência independente do governo dos EUA supervisionada pelo Congresso. A Comissão está empenhada em ser uma agência ágil, eficiente e efetiva, capaz de estimular a apropriação das novas tecnologias do novo milênio. Em seu trabalho, a agência procura aprimorar as suas competências em: competição, promoção de inovação e investimento em serviços de banda larga e instalações; apoio à economia da nação, garantindo um enquadramento adequado competitivo para o desenvolvimento da

exibidoras e emissoras locais de televisão. O *Financial Interest and Syndication Rule*, ou *fin-syn*, como ficou conhecido, pode ser considerado um divisor de águas para o complexo produtivo audiovisual (cinema e televisão) naquele país:

*The fin/syn rules, originally adopted in 1970, placed significant restrictions on the ability of the established networks (ABC, CBS, NBC) to acquire financial interests or syndication rights in television programming or to engage in the active syndication of such programming. The Commission imposed these constraints to limit network control over television programming and thereby encourage the development of a diversity of programs through diverse sources of program services.*³⁵ (NEWSReport N°. DC 95-54, abril 5, 1995)

Essa ação pública teve grande impacto para todo o complexo produtivo televisivo norte-americano, com conseqüências diretas também para o crescente mercado mundial.

Se até então as redes nacionais televisivas produziam seus conteúdos e detinham o direito de seu licenciamento para transmissões e retransmissão em emissoras locais, a partir de então essa produção teria de ser realizada por terceiros. Naturalmente, o *know-how* dos grandes estúdios de cinema contribuiu sobremaneira para suas participações numa enorme ampliação do mercado produtivo:

Ao excluir as três redes do negócio de licenciamento, a FCC [*Federal Communication Commission*] mudou radicalmente o panorama econômico da televisão. Como não era vantajoso produzir séries de tevê para exibição original sem deter os direitos de vendê-las em agenciamento, as redes simplesmente desistiram de fazê-lo. Os estúdios de cinema puderam então

revolução das comunicações; incentivo à maior e melhor utilização do espectro nacional e internacional; revisão de regulamentos de mídia para que as novas tecnologias floresçam ao lado da diversidade e do localismo; estímulo à liderança no fortalecimento da defesa da infra-estrutura de comunicações do país) (Livre tradução do autor) Disponível em <http://www.fcc.gov/what-we-do>, Acessado em 17/07/2011 e 01/03/2012.

³⁵ “A regras do *fin/syn*, inicialmente adotadas em 1970, impuseram restrições significativas sobre a capacidade das redes instituídas (ABC, CBS, NBC) para adquirir e representar interesses financeiros ou de direitos de distribuição de programação de televisão, ou a exercer sindicância ativa de tal programação. O Governo impôs essas restrições para limitar o controle sobre a programação da rede de televisão e, assim, incentivar o desenvolvimento de uma multiplicidade de programação através de diversificação das fontes produtoras.” (Livre tradução do autor)

dominar a produção e a propriedade dos programas de tevê, que eles depois licenciavam às redes para a exibição original e, em seguida, já que não estavam impedidos pela regra do *fin-syn*, vendiam em agenciamento para emissoras locais e estrangeiras. (EPSTEIN, 2008, p. 223 e 224)

Com o surgimento de uma gigantesca demanda, a produção seria demasiada, mesmo para as estruturas dos grandes estúdios de cinema. Como resultado, houve uma proliferação de pequenas produtoras, contratadas para suprir esse novo segmento. Os impactos dessa nova realidade foram de grande monta, não apenas para o cinema e para a TV, mas para toda a economia norte-americana.

Ainda para além das implicações econômicas, é importante lembrar que, se “o cinema (...) se presta significativamente para a apresentação dos planos e propósitos do país”, como disse em 1917 o presidente Woodrow Wilson, um aliado como a televisão poderia ser a “cereja do bolo” para a cultura de massa americana, ainda que 50 anos mais tarde do pronunciamento de suas palavras.

A importância dada ao cinema e a televisão, não apenas pelos segmentos corporativos ligados a essas atividades, mas também pelo poder público americano, vem sendo debatida há décadas.

Hollywood, muitas vezes com a colaboração direta do governo, tem sido acusada de invasão cultural, patrocinadora do desmonte de indústrias nacionais de outros países, monopólio cinematográfico e televisivo, etc. É lícito supor que “apenas” com suas próprias ferramentas, seria difícil imaginar um segmento da indústria cultural com tanto poder. Vemos então a “mão invisível do mercado” atuando sempre par-e-passo com a “mão pesada do Estado”.

A pujança desse segmento é resultado, também, de políticas públicas bastante objetivas que trouxeram consigo resultados proveitosos para os EUA, não apenas do ponto de vista econômico, mas também ideológico.

Até os dias de hoje, a televisão se destaca como uma das atividades culturais de maior importância para aquele país, constituindo um valor reconhecido não apenas pelo Estado, mas também por toda a sociedade.

Já na indústria do cinema, com todo um complexo que envolve a produção de conteúdos para diversas plataformas do audiovisual (salas de exibição, televisão,

produção e vendas de DVDs, *Blu-Ray*, *merchandise*, etc.) bilhões de dólares são movimentados, constituindo-se também como uma ferramenta extremamente eficiente para a propagação dos valores culturais norte-americanos.

Os dados referentes ao mercado interno cinematográfico dos Estados Unidos, apenas para o período de 2008 a 2010, mostram o vigor do segmento³⁶.

	2008	2009	Dif. % 2008/2009	2010	Dif. % 2009/2010
Público total	1,34 bilhão	1,42 bilhão	+ 6,0%	1,34 bilhão	- 5,6%
Público filme nacional	1,22 bilhão	1,30 bilhão	+ 6,6%	1,23 bilhão	- 5,4%
Público filme estrangeiro	120,0 milhões	120,0 milhões	+ 0,0%	110,0 milhões	- 8,3%

Para uma população de, aproximadamente 300.000.000 de habitantes, vemos a importância do cinema e sua relação com a cultura dos EUA. Ainda que haja oscilações negativas para o período³⁷, os números apresentados, tanto em termos absolutos quanto relativos, são impressionantes se comparados aos de qualquer outro país no Ocidente³⁸.

Julgamos importante a exposição dos dados acima por se tratar de exemplo da maior economia do planeta e sua relação com os investimentos públicos e privados em cultura.

Entretanto, a trajetória do cinema e da televisão no século XX, a formação de grandes conglomerados empresariais de alcance global, suas ações junto aos meios políticos e sua busca por modelos de criação e exploração comercial de produtos derivados, contribuíram para a formação de um consenso sobre sua importância não apenas nos Estados Unidos, mas em todo o mundo. E a atuação do Estado parece ter sido fundamental, e porque não dizer, determinante, para muitas de suas conquistas:

³⁶ Fonte: Filme B. Disponível em www.filmeb.com.br. Acessado em 29/01/2012 e 31/03/2012.

³⁷ O avanço dos sistemas domésticos de reprodução (*home theatre*), o conseqüente aumento de vendas de DVDs e *Blu-Rays* e a expansão das televisões à cabo, podem explicar, pelo menos em parte, a queda mundial no número de expectadores nas salas de cinema.

³⁸ A Índia é, na verdade, o maior produtor e consumidor de cinema do mundo. Entretanto, suas produções se restringem predominantemente a um mercado interno de um país com 1,3 bilhão de habitantes. Muito pouco dessa produção avança para limites internacionais. Além disso, China, Coreia do Sul, Japão e vários outros países do Oriente possuem produção cinematográfica relevante. Em que pese suas importâncias num contexto global, estudos a esse respeito não estão contidos no escopo desta tese.

Diferentemente do que ocorreu em etapas anteriores dos mercados, até os anos 70 do século XX, quando estes organizavam a cultura sob as regras da internacionalização ou transnacionalização, hoje o eixo do debate não mais é entre planejamento estatal ou privatização das ações culturais dentro de cada nação, e sim entre políticas de alcance nacional e políticas globalizadas. Essa diferença se superpõe com a que existe entre políticas públicas, que se restringem à ação dos Estados nacionais em seu território, e políticas empresariais, desenvolvidas pelas *majors* em escala transnacional. (CANCLINI, 2007, p. 135)

Mais adiante, ao analisarmos outros exemplos de políticas públicas voltadas para o cinema e audiovisual, estabeleceremos comparações com algumas das ações descritas e analisadas neste capítulo. Em que pese as diferenças existentes entre países e suas envergaduras produtivas, veremos, à luz das fontes consultadas, a importância dada ao cinema e à produção televisiva também pelos segmentos empresariais e pelas políticas públicas em diferentes contextos.

EUROPA

Antes de tudo, é importante esclarecermos que nossa opção pelo detalhamento dos modelos de gestão da cultura da Alemanha, França e Grã-Bretanha se deveu por um motivo bastante objetivo: as economias desses países se encontram entre as maiores do planeta e, evidentemente, são as maiores da Europa. Além do mais e a despeito das diferenças geográficas e populacionais, esses países estão relativamente próximos ao Brasil em termos de Produto Interno Bruto.

Mensurar o volume de investimentos públicos em cada um dos casos é importante para que entendamos questões relacionadas à administração pública e ao papel que a cultura desempenha em políticas de Estado, a despeito dos diferentes perfis de governos resultados da dinâmica da alternância de poder.

Já os dados sobre Espanha, Portugal, Itália e Áustria constam de nossos estudos, em primeiro lugar, por possuírem políticas de isenções fiscais para a inserção da

iniciativa privada no processo de gestão da cultura. Além disso, Espanha e Portugal possuem tratados de cooperação com países da América Latina no que se refere a investimentos para o audiovisual (cinema e televisão). Desse modo, julgamos importante tecermos breves comentários analíticos sobre esses países.

Ainda que do ponto de vista semântico haja um termo para definir um conjunto de países distintos e complexos entre si, a Europa é, na verdade, um todo composto por partes bastante singulares. Idiomas, práticas culturais e modelos de Estado deram origem a um conceito generalizante que, na prática, se justifica apenas por um ideal de união nascido ao longo do século XX e cuja implantação se inicia já nos anos seguintes ao término da Segunda Grande Guerra Mundial. E no que se refere às práticas políticas voltadas para a cultura, esse universo complexo se manifesta claramente nos diferentes modelos de gestão pública e privada em cada um dos países europeus.

É evidente que para entendermos os modelos de gestão desses países, é importante exemplificarmos as bases do desenvolvimento econômico buscado e implementado. Em um continente assolado por duas Guerras Mundiais em menos de 30 anos, com impactos negativos incalculáveis em todo seu complexo produtivo e de infraestrutura, os modelos desenvolvimentistas amparados por ações diretas dos Estados Nacionais, garantidores e provedores, foram a saída escolhida para um ambiente de reconstrução peregrina. E no que se refere a políticas públicas para cultura, não seria diferente, guardadas as diferenças importantes existentes no que concerne à diversidade das heranças de cada país.

Assim, numa descrição rápida dos modelos de gestão cultural, veremos em países como Portugal, Espanha e Itália, a existência de um sistema predominantemente público, mas com grandes limitações financeiras; uma descentralização acentuada e mista (setores público e privado) na Alemanha e no Reino Unido; uma participação predominante do Estado na Áustria; e um modelo sem paralelo existente na França, com investimentos majoritariamente estatais, em todos os níveis de governo.

Procuraremos demonstrar, também, as diferenças oriundas das características culturais e econômicas de cada país. Se na Itália a atenção principal e os investimentos são canalizadas para a preservação do imenso patrimônio arquitetônico milenar, em países como a Alemanha e Áustria, as ações se voltaram para o passado clássico da música, principalmente. Na Inglaterra, uma indústria cultural de envergadura com alcances globais e a ligação com os EUA fizeram da música popular, do mercado editorial e do cinema, grandes ferramentas de expansão cultural e, portanto, recebedoras das maiores atenções. Já na França, a herança colonial mapeia, sob certos aspectos, boa parte dos investimentos públicos, tanto dentro de seus limites políticos quanto em suas ex-colônias, principalmente africanas. Enfim, um rico espectro de ações públicas, privadas e mistas, caracterizam a gestão da cultura na Europa:

Na Alemanha, a tradição de descentralização faz dos *Länder* (estados) o âmbito privilegiado de definição e exercício dessa política. Uma reunião permanente dos ministros da cultura dos dezesseis *Länder* encarrega-se de coordenar as iniciativas. Todavia, a partir de 1998 estão sujeitos ao ministério encarregado da cultura assuntos como direitos autorais, subsídio ao cinema, política fiscal. Na Itália, quatro níveis de governo partilham responsabilidades culturais; na Espanha, 17 comunidades autônomas intervêm no que faz o governo central, que teoricamente é quem toma as decisões, mas que, na prática, pouco decide. Na Grã-Bretanha [Golli, 1992), o *Council for Encouragement of Music and the Arts*³⁹, o futuro *Arts Council* criado em 1940 e presidido por Keynes, tinha por objetivo inicial ajudar artistas vítimas da crise econômica e induzir a população a se entreter com arte. (...) Hoje, uma constelação de instituições distribui ajuda com grande autonomia de escolha. O *National Heritage*⁴⁰ partilha com o ministério do Meio Ambiente a responsabilidade pelo patrimônio. O cinema, assim como o setor editorial, o direito do autor e a exportação de obras de arte depende do Ministério da Indústria; o rádio e a televisão estão afetos ao Ministério do Interior. (...) A França continua adepta da

³⁹ Conselho para Promoção da Música e das Artes (<http://www.artscouncil.org.uk>), é uma Instituição pública que “desenvolve e investe em experiências artísticas e culturais que enriquecem a vida das pessoas. Apóia uma série de atividades através das artes, museus e bibliotecas - do teatro à arte digital, leitura de música de dança, literatura, artesanato, dentre outras atividades.”

⁴⁰ Herança Nacional (<http://www.english-heritage.org.uk>) é uma associação responsável pela preservação e divulgação do patrimônio cultural inglês. Seu orçamento provém de verbas do Departamento de Cultura, Mídia e Esportes, bem como de doações e atividades comerciais.

crença segundo a qual o gasto cultural é responsabilidade do Estado, deixando que o sistema eleitoral legitime escolhas feitas em nome do cidadão. O Estado destina perto de um por cento de seu orçamento ao setor cultural, aproximando-se do patamar reivindicado por *Jean Vilar*⁴¹ em 1968. Em verdade, a quantia distribuída pelo poder público é bem maior, uma vez agregadas as verbas dos entes sub-nacionais (...). A pluralidade de fontes reduz o risco de cortes de orçamento em razão de mudanças nas maiorias políticas. (BENHAMOU, 2007, p. 156 a 160)

A partir desta breve exposição, apresentaremos dados sobre os sistemas de cultura de alguns países europeus, sua estrutura de financiamento, segmentação política e dados estatísticos de investimentos ao longo das décadas de 1990 e 2000, principalmente.

Alemanha

O primeiro país europeu cujas ações e investimentos públicos para a cultura serão analisadas é a Alemanha, a maior economia da Zona do Euro⁴² e a quarta do mundo⁴³.

Como demonstrado na citação de Benhamou, aquele país possui um sistema descentralizado de gestão dos recursos públicos. Os percentuais canalizados pelas três instâncias de governo têm respeitado essa dinâmica, de modo que o governo central aparece como o menor dos contribuintes, seguido por uma relativa alternância entre municípios e estados ao longo das décadas de 1990 e 2000.

⁴¹ Jean Vilar, diretor, produtor e ator de teatro, foi uma das personagens mais marcantes das artes francesas do século XX.

⁴² Em 1999, após quase 5 décadas de negociações e planejamentos, é implementada a Zona do Euro, inicialmente com a unificação monetária de 11 países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, República da Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal. A nova moeda, entretanto, passou a circular apenas em 1º de janeiro de 2002, já com a adesão da Grécia. Atualmente, a Euro Zona, como também é chamada, é formada por 27 Estados-membros, dos quais 17 tem o Euro como moeda oficial.

⁴³ As 10 maiores economias do mundo são, em ordem decrescente: Estados Unidos, China, Japão, Alemanha, França, Brasil, Inglaterra, Itália, Rússia e Índia. Dados do Banco Mundial: www.worldbank.org. Acessado em 01/03/2012

Isso se deve a fatores históricos conjunturais, ligados a recente formação da Alemanha como Estado Nacional⁴⁴ e também com o lugar que a cultura ocupa em suas políticas públicas.

Num estudo sobre o financiamento da cultura, Ana Carla Fonseca Reis discorre sobre a realidade alemã no que concerne aos investimentos públicos e privados, e evidencia algumas das razões para o desenvolvimento do modelo de investimento daquele país:

Revelando profundas Raízes históricas (a Alemanha só foi unificada em 1871 e o status de cidade-estado autônoma, como Hamburgo, ainda é uma realidade), a participação pública na cultura alemã é essencialmente descentralizada. Foi somente a partir de 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, que as autoridades públicas assumiram maior responsabilidade pela cultura, em uma iniciativa essencialmente local. A Constituição de 1949 tratava de forma vaga o terreno cultural e ainda hoje é mínima a parcela de fundos culturais que têm como origem a esfera federal. (REIS, 2009, p. 247)

Ainda que esses investimentos tenham sofrido um decréscimo nos últimos 20 anos, a Alemanha se destaca no cenário internacional como um dos países que mais investem em cultura, se levarmos em consideração os números absolutos. Já em percentuais em relação ao seu PIB, os investimentos têm girado historicamente em torno de 0,4%.

Paradoxalmente, a despeito da participação direta e/ou indireta da iniciativa privada no modelo alemão de gestão, o Estado é responsável pela quase totalidade dos recursos para o segmento em comparação com os gastos empresariais:

O instituto [*Deutscher Kulturrat*⁴⁵] estima que o investimento público total no setor cultural seja da ordem de US\$ 7,5 bilhões/ano. Já a iniciativa privada participaria com cerca de US\$ 700 milhões/ano (pouco menos de 10%), sendo dois terços como doações e um terço como patrocínio. (REIS, 2009, p. 248)

⁴⁴ A Alemanha surge como Estado unificado apenas em 1871.

⁴⁵ Conselho de Artes Alemão, fundado em 1982, compreende instituições e associações autônomas e funciona como uma agência consultiva.

Os dados apresentados a seguir ratificam essas informações e constam da publicação “*COMPENDIUM – Cultural Policies and Trends in Europe – Country profile Germany*, p. 43 e 44”⁴⁶:

	<i>Municipalities</i>	<i>Länder</i>	<i>Federal Government</i>	<i>Total</i> ⁴⁷
1995	3.42 (44.71%)	3.61 (47.19%)	0.62 (8.10%)	7.65
1998	3.47 (45.72%)	3.57 (47.04%)	0.55 (7.24%)	7.59
1999	3.47 (44.15%)	3.68 (46.82%)	0.71 (9.03%)	7.86
2000	3.47 (43.65%)	3.78 (47.55%)	0.70 (8.80%)	7.95
2001	3.75 (43.91%)	3.67 (42.97%)	1.12 (13.11%)	8.54
2002	3.68 (43.60%)	3.61 (42.77%)	1.15 (13.63%)	8.44
2003	3.55 (43.19%)	3.57 (43.43%)	1.10 (13.38%)	8.22
2007	3.66 (44.0%)	3.44 (41.3 %)	1.22 (14.7 %)	8.32

Há ainda outro quadro estatístico dos investimentos em cultura na Alemanha⁴⁸, com valores agregados de maneira distinta se comparados ao primeiro quadro:

⁴⁶ COMPÊNDIO - Políticas Culturais e Tendências na Europa - perfil Alemanha. Disponível em <http://www.culturalpolicies.net>. Acessado em 27/01/2012 e 13/10/2012.

⁴⁷ Municípios, estados e governo federal. (Livre Tradução do Autor) Valores em bilhões de Euros. Para o período compreendido entre os anos de 1990 e 1999, os valores em Euro são uma projeção, baseados em hipóteses, já que o Euro passou a existir efetivamente em 1º de janeiro de 1999, ainda que viesse a ser implantado como moeda apenas em 2001 pelos países integrantes da Euro-Zona. Em todos os comparativos, optamos por manter os valores como expostos nas fontes, tendo em vista serem os percentuais, e não os valores em moeda corrente, os dados determinantes para nossas análises comparativas.

⁴⁸ A diferença entre os dados apresentados nos dois quadros globais se deve tanto ao enfoque dado às informações quanto ao procedimento de separação entre investimentos federais, estaduais e municipais. Como consta na própria publicação: “*The first set of statistics (...) are taken from the statistical survey “Zur Lage der öffentlichen Kulturfinanzierung in Deutschland (The State of Public Financing of Culture in Germany) conducted by Michael Söndermann and published in the Jahrbuch für Kulturpolitik 2000, 2002/03, 2006 and 2008 (Cultural Policy Yearbook 2000-2008), (...). a second set (...) is provided from the Kulturfinanzbericht 2003, 2006 and 2008 (Cultural Finance Report 2003, 2006, 2008, 2010) published by Federal Statistical Office and the statistical offices of the Länder.*” (As informações do primeiro conjunto de estatísticas (...) são tomadas a partir do levantamento “Zur Lage der öffentlichen Kulturfinanzierung in Deutschland (O Estado do financiamento público da cultura na Alemanha), realizado por Michael Söndermann e publicado no Jahrbuch für Kulturpolitik 2000, 2002, 2003, 2006 e 2008 (Anuário de Política Cultural 2000-2008), (...). Um segundo conjunto (...) é fornecido pela Kulturfinanzbericht 2003, 2006 e 2008 (Finanças culturais, relatório de 2003, 2006, 2008, 2010), publicado pelo Instituto Federal de Estatística e Institutos de Estatística dos Länder). (Livre tradução do autor) (BLUIMENREICH and WAGNER, 2011, p. D43)

	<i>Länder/Municipalities</i>	<i>City States</i>	<i>Federal Government</i>	<i>Total</i> ⁴⁹
1995	5.53 (74.0%)	0.97 (13%)	0.97 (12.9%)	7.47
2000	6.25 (76.2%)	0.94 (11.5%)	1.01 (12.3%)	8.21
2005	6.14 (76.7%)	0.85 (10.6%)	1.02 (12.7%)	8.00
2006	6.28 (77.4%)	0.83 (10.2%)	1.01 (12.5%)	8.11
2007	6.44 (76.1%)	0.96 (11.3%)	1.01 (12.6%)	8.46
2008	6.68 (76.6%)	0.92 (10.6%)	1.11 (12.7%)	8.71
2009	7.01 (76.2%)	0.97 (10.5%)	1.21 (13.2%)	9.19

Por último, apresentamos abaixo os valores, em dólares americanos, do Produto Interno Bruto da Alemanha, com dados do Banco Mundial⁵⁰, e suas respectivas taxas percentuais de investimentos em cultura:

	GDP em US	US Cultura	% Cultura
1991	1.808.603.417	Prejudicado	Prejudicado
1992	2.064.370.695	Prejudicado	Prejudicado
1993	2.007.452.975	Prejudicado	Prejudicado
1994	2.148.005.303	Prejudicado	Prejudicado
1995	2.522.860.652	10.268.043	0.40%
1996	2.436.963.867	Prejudicado	Prejudicado
1997	2.157.229.866	Prejudicado	Prejudicado
1998	2.178.170.501	8.516.646	0.39%
1999	2.131.046.239	8.460.254	0.40%
2000	1.886.401.326	7.639.925	0.40%
2001	1.880.894.854	7.711.668	0.41%
2002	2.006.587.615	8.046.416	0.40%
2003	2.423.814.898	9.355.925	0.39%
2005	2.766.253.792	9.820.201	0.35%
2006	2.902.748.698	9.956.428	0.34%
2007	3.323.807.412	11.367.421	0.34%
2008	3.623.686.234	12.356.770	0.34%
2009	3.298.635.952	12.415.923	0.37%
2010	3.284.473.684	11.922.639	0.36%

Diante do exposto, é preciso que se considere o montante investido em cultura dentro de um panorama que configura a economia alemã como a quarta maior de todo o mundo. Vale dizer, ainda, que os dados não contemplam os investimentos privados. Temos aqui um panorama específico das ações públicas, e uma projeção de investimento

⁴⁹ Estados/Municípios, ciades-estado e governo federal. (Livre tradução do Autor)

⁵⁰ Disponível em www.worldbank.org. Acessado em 02/03/2012 e 17/12/2012.

privado da ordem de 10% em relação aos gastos governamentais, como vimos anteriormente.

Já em relação ao audiovisual, a Alemanha vive uma realidade bastante peculiar se comparada à maioria dos países europeus, cujas origens podem ser buscadas também em seu passado recente.

Após a Segunda Grande Guerra, com seu território dividido e ocupado pelas duas superpotências EUA e URSS, os modelos existentes nesses dois países foram implantados nos lados Ocidental e Oriental alemães respectivamente, com conseqüências sociais e econômicas determinantes para as décadas subseqüentes. Após sua unificação, em 1989, duas realidades completamente distintas passaram por um processo singular de junção, com impactos profundos no desenvolvimento econômico e, por conseqüência, nos perfis de investimentos na produção, distribuição e veiculação dos produtos audiovisuais.

Se do lado Ocidental, a indústria americana – entenda-se as grandes produtoras e distribuidoras – possuía uma participação maciça do mercado interno, principalmente o relacionado à produção de conteúdo para televisão, no lado Oriental, o Estado era a única fonte de recursos para a produção, que se limitava às demandas cinematográficas por longas-metragens:

O ano 1990 *re-configurou* o campo de ação nacional. A reunificação contrapôs, de repente, talentos do Leste aos colegas do Oeste que estavam competindo por subsídios estatais e locais e pelo co-financiamento da televisão pública. (...) além do mais, para proteger sua fatia tradicionalmente alta no mercado alemão, as *majors* americanas adaptaram-se ao novo panorama europeu com *investimentos* em cinemas *multiplex* e em produções locais com garantias de distribuição. Por último, a agenda política para a integração européia introduziu novas políticas audiovisuais e uma nova visão de identidade cultural européia. (SIBERMAN, in: MELEIRO (org.), 2007, volume V, p. 105)

Não apenas um país, mas toda a Europa sofreu os impactos tanto da reunificação alemã quanto da constituição da Zona do Euro. Em pouco mais de 10 anos, as transformações políticas, sociais e econômicas ocorridas naquele continente foram de tal envergadura, que seus efeitos estão sendo assimilados até os dias de hoje.

Se pensarmos na unificação pelo viés das diferenças existentes entre os dois modelos, podemos ter uma noção de suas implicações para a cultura como um todo. O audiovisual, notadamente a produção voltada para um mercado televisivo dinâmico presente na Alemanha Ocidental, viveria um paradoxo. Um grande contingente populacional, ávido por consumo, sem poder de compra, com uma cultura baseada em um Estado assistencial e provedor, às voltas com a exuberância da oferta regulada exatamente pelo poder de compra.

E seria esse o panorama onde os ajustes por políticas de Estado aliadas a ações da iniciativa privada levariam a um novo modelo de produção audiovisual. Co-produções entre os Estados-membros, com financiamento público, privado ou misto; associações com grandes produtoras e distribuidoras internacionais, principalmente as norte-americanas; preservação da cultura [ou das culturas] local; aproveitamento da mão-de-obra especializada vinda do Leste, disposta a trabalhos com remunerações abaixo dos padrões do Oeste; ampliação do número de salas de exibição adaptadas aos modelos internacionais ocidentais; etc.

Todos esses fatores foram, e ainda são, determinantes para o estabelecimento de uma nova visão sobre o papel do Estado e da iniciativa privada nos investimentos para o audiovisual:

(...) as estatísticas mostram que, de um lado, o número de filmes alemães exibidos na televisão caiu pela metade após 1992 (em particular, o número de reprises de filmes alemães antigos) e, por outro, o número de filmes novos, feitos para a televisão, aumentou, a ponto de mais de 200 estarem atualmente sendo produzidos anualmente na Alemanha e exibidos principalmente em horário nobre (AMEND, 1997). Mesmo um olhar casual nos guias semanais de televisão indica um número incrível de horas de programação preenchidos por filmes, séries, comédias e *thrillers*. Como nunca, tanto o público alemão quanto as emissoras de televisão procuram jovens diretores e roteiristas para preencher esse espaço de programação. De fato, a Alemanha tornou-se líder europeu na produção e exibição de produtos próprios para a televisão doméstica (FESTENBERG, 1998). Igualmente importante foram as tentativas de criar um arcabouço para a infra-estrutura legal e mecanismo de apoio econômico à indústria cinematográfica européia. A Alemanha acomodou-se às tendências dos anos 1990 de financiamento e desenvolvimento de projetos na Europa. Tanto o conselho federal de subsídios ao cinema como os vários conselhos de

financiamento regionais foram ampliados e reestruturados com uma melhor coordenação de recursos. Simultaneamente, ficou evidente a mudança dos critérios de qualidade, que caracterizavam o Cinema Novo Alemão, e que passou a ser orientado pelo mercado e por investimentos regionais e locais. (SIBERMAN, in: MELEIRO (org.), 2007, volume V, p. 107)

Como resultado de todos esses esforços, vamos aos dados do mercado interno de cinema alemão para o período de 2008 a 2010⁵¹:

	2008	2009	Dif. % 2008/2009	2010	Dif. % 2009/2010
Público total	129,4 milhões	146,3 milhões	+ 13,0%	126,6 milhões	- 13,5%
Público filme nacional	33,9 milhões	39,9 milhões	+ 29,5%	21,0 milhões	- 47,5%
Público filme estrangeiro	95,5 milhões	106,4 milhões	+ 11,3%	105,6 milhões	- 0,6%

Vemos que, na prática, o consumo interno alemão para exhibições em salas de cinema é predominantemente de filmes estrangeiros e, nos triênio 2008-09-10, não apenas essa tendência foi mantida, como o mercado exibidor global sofreu quedas importantes.

Se por um lado a participação das várias instâncias do poder público tem sido historicamente majoritária em relação aos investimentos privados no que se refere às políticas para cultura (numa proporção de 90% para 10% como vimos), para o segmento audiovisual há ações predominantes de produtores, distribuidores e exibidores privados. Seja sustentada pela demanda crescente de produções de conteúdo televisivo, pela ampliação física de salas de exibição ou mesmo pelos investimentos diretos em produções e co-produções para o cinema, o mercado audiovisual alemão conquista um espaço de importância no segmento, num contexto de mudanças econômicas profundas, cujos impactos sociais e culturais ainda não foram suficientemente compreendidos e assimilados.

⁵¹ Fonte: Portal Filme B. Disponível em <http://www.filmeb.com.br> acessado em 17/04/2012.

França

A França, segunda economia do bloco Europeu e quinta do mundo, desponta como um caso único no que se refere a participação do Estado no investimento aos diversos segmentos da produção cultural. Há séculos aquele país vem aprimorando mecanismos públicos e consolidando a idéia de que a cultura é de interesse de toda uma Nação e não está atrelada a objetivos exclusivamente (ou predominantemente) mercantis. Como vimos, já no século XVIII, ao longo da Revolução (1789-98), foi proposta a “nacionalização da cultura”⁵².

A expressão “nacionalização” definiria, a princípio, a passagem para o Estado da responsabilidade de conservação de monumentos, edificações e acervos pertencentes a setores privados da sociedade francesa. Em termos mais amplos, esse gesto definiria a cultura como questão central e de interesse de toda a sociedade, representada pelo Estado constituído⁵³.

O impacto dessas concepções foi de tal ordem, que até os dias de hoje, a despeito de modelos bastante semelhantes de organizações políticas e econômicas existentes nos Estados da Europa Ocidental, em nenhum outro país se encontra um contexto cujos investimentos em cultura tenham se mantido, há décadas, em torno de 1% do orçamento público global, com pequenas oscilações.

Esse montante, entretanto, não se restringe a ações diretas das diversas instâncias do governo federal. A descentralização também é uma característica marcante da gestão. Favorece essa lógica a divisão política da França, que é constituída por Estado (federal), Regiões ou Departamentos, Municípios e Inter-municípios e Comunas, esta última tendo

⁵² Ver página 33.

⁵³ Elencamos aqui apenas algumas outras ações do Estado francês que merecem destaque: *Palais Garnier* – Ópera: fundado em 1669 – www.opera-de-paris.fr; *Comédie Française*: criada em 1680 – www.comedie-francaise.fr; *Theatre Odeon*: inaugurado em 1782 – www.theatre-odeon.fr; *Musée du Louvre*, criado em 1793 – www.louvre.fr.

suas origens na formação do estado Francês, ainda na primeira metade do milênio passado⁵⁴.

A cultura é tratada como questão primordial também pela sociedade civil, através de participação direta em ações de valorização das produções culturais materiais e imateriais. Além disso, há naquele país um esforço significativo no sentido de ampliar as interações culturais nos planos nacional e internacional. Ex-colônias são contempladas por parte significativa dos investimentos realizados no exterior, ainda que vários países europeus e de outros continentes também sejam foco de programas de intercâmbio destinados à produção, distribuição e circulação de bens culturais.

Ao examinarmos os dados disponíveis, vemos indícios do lugar de destaque ocupado pela arte e pela cultura no Estado Francês:

A partir de 1945 e mais marcadamente de 1959, a política cultural francesa se expandiu, sustentada por dois vértices: as instituições culturais e profissionalização dos agentes culturais. Foi a partir de então que o Estado estabeleceu leis e planos oficiais de política cultural, além de reorganizar as instituições culturais existentes, implementar outras, recrutar e formar especialistas no setor cultural. (...) apesar da criação do Ministério da Cultura, as atividades de divulgação da cultura francesa no exterior continuaram, entretanto, como responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores, sob a justificativa de que a presença cultural da França no exterior deveria conservar uma unidade de ação. (REIS, 2009, p. 255)

Ainda que um Ministério tenha sido criado “apenas” em 1959 com objetivos de coordenar de maneira centralizada as ações para a cultura, esse ato veio oficializar o que, na prática, já existia: políticas de valorização dos elementos culturais nacionais, visando sua universalização dentro dos limites políticos do país e sua expansão para além dessas fronteiras.

⁵⁴ Há inúmeras discussões sobre as origens do Estado Francês. Uma obra interessante e acessível a todos os amantes sobre o tema é, sem dúvida, o clássico do historiador francês Georges Duby, “O Domingo de Bouvines: 27 de julho de 1214”, referenciada na bibliografia desta tese.

As principais atribuições do Ministério seriam especificadas genericamente, cujas atividades se iniciariam sob o comando de um escritor e pensador francês de grande renome:

La création du ministère est confiée à André Malraux. De 1959 à 1969, ce dernier fut au sein de tous les gouvernements nommés par le Général de Gaulle "ministre d'Etat, chargé des Affaires culturelles", premier dans l'ordre protocolaire des gouvernements considérés. Les attributions de Malraux sont liées à un transfert arrêté par le décret du 3 février 1959. De l'Education nationale sont issues la Direction Générale des Arts et Lettres, la Direction de l'Architecture et la Direction des Archives de France. Malraux se voit également attribuer les services chargés des activités culturelles du Haut-commissariat à la Jeunesse et aux sports. Enfin, le ministère de l'Industrie et du commerce transfère le Centre national de la cinématographie (CNC). L'autre étape majeure est la création d'un service puis d'une direction de l'administration générale en 1961 qui doit gérer les agents de l'administration centrale ainsi que les 3500 agents des services extérieurs. Cette direction de l'administration générale (DAG) garantit de fait l'autonomie du ministère et sa pérennité.⁵⁵

Também a legislação voltada para a cultura é bastante enfática no que diz respeito a atribuir ao Estado responsabilidade direta no incentivo à produção, distribuição e veiculação dos mais variados segmentos produtivos de tudo o que possa significar ou representar o “espírito francês”.

Ao longo do Século XX, por exemplo, uma série de ações serviram para aprimorar os mecanismos de proteção ao que se concebe como patrimônio cultural. Ao

⁵⁵ “A criação do Ministério foi confiada a André Malraux. Para o período de 1959 a 1969, ele foi nomeado pelo general de Gaulle como "O Ministro de Estado para Assuntos Culturais", o primeiro na ordem de governos considerados protocolares. Dentre as atribuições de Malraux, relacionadas pelo decreto de 3 de Fevereiro de 1959, estavam a transferência [para o Ministério da Cultura] da Coordenação Geral de Artes e Letras, do Departamento de Arquitetura e da Coordenação dos Arquivos da França. A Malraux [ao Ministério] também são transferidos os departamentos responsáveis pelas atividades culturais do Alto Comissariado para a Juventude e Desportos. Finalmente, do Ministério da Indústria e Comércio é transferido o Centro Nacional de Cinematografia (CNC). Outro marco é a criação de uma Coordenação de Administração Geral, em 1961, para gerenciar os agentes do governo central, bem como os 3.500 trabalhadores de extensão a ele ligados. Essa Coordenação de Administração Geral (DAG) garantiria a autonomia do Ministério e sua sustentabilidade.” (Livre tradução do autor) Disponível em <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/L-histoire-du-ministere>. Acessado em 03/03/2012.

surgimento de novas linguagens artísticas, o Estado não se furtou em rapidamente implementar procedimentos de regulação e proteção para salvaguardar não apenas um mercado produtivo interno, mas sobretudo, costumes e identidades que caracterizam a França para si própria e para todo o mundo. Uma relação entre ações de Estado e identidade nacional expressada através do reconhecimento da importância da cultura para uma nação. A esse respeito, nos reportamos a Néstor García Canclini:

“O Estado não deve intervir na cultura”, ouvimos com frequência. Esse princípio foi útil para opor-se à censura, ao autoritarismo e ao paternalismo que sufocam a criatividade social. Mas, se aplicado não apenas à criação, mas também ao conjunto de processos de circulação de bens culturais, implica em deixá-lo entregue ao arbítrio dos atores mais poderosos. Pressupõe, segundo concepções idealistas, que a criação cultural só é realizada por indivíduos e na intimidade. Isso é difícil de sustentar em face das pesquisas antropológicas, sociológicas e comunicacionais que mostram que a criação cultural se faz também na circulação e na recepção. As empresas privadas, embora declarem defender a liberdade criativa dos indivíduos, ao mesmo tempo realizam as maiores intervenções na seleção do que vai circular ou não, condicionam a “invenção” e a “criação” de indivíduos e grupos. Não cabe ao Estado indicar aos artistas o que eles devem compor, pintar ou filmar, mas ele tem responsabilidade sobre o destino público desses produtos para que sejam acessíveis a todos os setores e para que a diversidade cultural possa ser manifestada e apreciada. (CANCLINI, 2007, p. 177)

A esse respeito, note-se a pluralidade dos dispositivos legais, abrangendo os diversos segmentos da produção artística e cultural naquele país:

5.2 Legislation on culture – Principal laws and texts regarding the installation of cultural policies – Archaeology: Law 41-401 of 27 September 1941; Law n° 89-874 of 1 December 1989; Law n° 2001-44 of 17 January 2001. Architecture: Law n° 77-2 of 3 January 1977; Law n° 79-18 of 3 January 1979. Visual Arts: Decree n° 82-394 of 10 May 1982; Decree n° 2002-898 of 15 May 2002. Audio-visual: Law n° 86-1067 of 30 September 1986. Cultural Goods: Law n° 92-1477 of 31 December 1992; Law n° 95-877 of 3 August 1995; Law n° 2000-642 of 10 July 2000. Cinema: Law of 25 October 1946; Decree n° 91-1131 of 25 October 1991; Law n° 92-651 of 14 July 1992. Local Authorities: Law n° 84-53 of 26 January 1984; Law n° 2002-6 of 4 January 2002. Dance: Law n° 89-468 of 10 July 1989. Legal

Deposits: Law n° 92-546 of 20 June 1992; Decree n° 93-1429 of 31 December 1993. Arts Education: Law n° 88-20 of 6 January 1988. French Language: Law n° 94-664 of 4 August 1994. Books: Law n° 81-766 of 10 August 1981. Aponsoring: Law n° 87-571 of 23 July 1987; Law n° 90-559 of 4 July 1990. Museums: Ordinance n° 45-1546 of 13 July 1945; Law n° 80-532 of 15 July 1980; Law n° 93-20 of 7 January 1993; Law n° 2002-5 of 4 January 2002. Monuments: Law of 31 December 1913; Law of 2 May 1930; Law n° 96-590 of 2 July 1996. Copyright: Law n° 92-597 of 1 July 1992. Performing Arts: Ordinance n° 45-2339 of 13 October 1945; Public Service Missions Chartes for the Performing Arts (circular of 22 October 1998). Culture Industries (...). Lending Rights (...). Cultural Haritage (...). (COMPENDIUM, France, 2007, p. 35-38)

Elencamos aqui uma pequena parte de todo o complexo legislativo que emenda e complementa ações já previstas na Constituição francesa. Há inúmeros outros dispositivos envolvendo, inclusive, ações para ex-colônias, com direcionamento de quantias relevantes para preservação das culturas locais e incremento às atividades de segmentos da indústria cultural, principalmente às ligadas ao cinema e ao audiovisual.

Vale lembrar também, que a quase totalidade dos recursos públicos são gerenciados por instituições também públicas. Diferentemente do que acontece em boa parte dos países europeus ou mesmo em outros continentes, é pequena a participação da iniciativa privada em programas culturais fomentados com recursos públicos. Mesmo quando isso acontece, a reciprocidade da empresa se dá em níveis bastante exigentes quanto à socialização do produto resultante da ação. Para o modelo francês baseado em renúncia fiscal, por exemplo, investimento público equivale a resultados publicizados.

Uma legislação própria a esse respeito, contemporânea à primeira Lei de Incentivo brasileira, diz o que segue:

Legal incentives for investment in culture – *The overall framework for legal incentives for public-private partnerships was laid down in Law n° 87-571 of 23 July 1987 on the development of sponsoring. It specifies the conditions under which sponsor companies are authorised to benefit from a range of tax incentives. Companies may deduct, from their taxable earnings, gifts of a cultural nature to charities or organisations of general interest up to a maximum of 0.225% (or, under certain conditions: 0.325%) of their turnover. A specific*

*provision relates to contemporary art – Companies that purchase original works by living artists can, over a period of 20 years, deduct from their taxable earnings and amount equal to the purchase price. To benefit from this deduction, the company must exhibit the acquired work in public*⁵⁶. (COMPENDIUM, France, 2007, p. 39)

Vemos três aspectos importantes no exposto acima. O primeiro deles diz respeito a data da “Lei 87-571”, dia 23 de julho de 1987. Se comparada às políticas públicas diretas do Estado Francês, o modelo de incentivo via renúncia fiscal é muito recente. Em 400 anos de história de ações diretas para a cultura, o Estado também não se furtou a normatizar a gestão privada de fundos que, de maneira objetiva, são públicos.

Queremos frisar esse dado como de extrema importância, haja vista nossas futuras ponderações nos capítulos II e III, sobre o modelo brasileiro de isenção fiscal através das Leis de Incentivo baseadas, sobretudo, na participação da iniciativa privada na gestão de parte dos recursos públicos destinados à cultura.

O segundo ponto se refere ao percentual disponível para os investimentos privados via renúncia fiscal. A França possui o quinto maior PIB do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, China, Japão e Alemanha. Tanto em números absolutos quanto relativos, a diferença entre o “caso” Francês e os dos demais países ocidentais⁵⁷ por nós analisados é extremamente emblemático.

Para a quinta economia mundial, que produz riquezas consideráveis e, portanto, possui empresas de proeminência global que movimentam e acumulam grandes quantias

⁵⁶ “Incentivos legais para o investimento na cultura - O quadro geral de incentivos legais para parcerias público-privadas foi previsto na Lei n.º 87-571, de 23 de Julho de 1987, [legislando] sobre o desenvolvimento de patrocínio. Ele especifica as condições em que as empresas patrocinadoras estão autorizados a se beneficiar de uma série de incentivos fiscais. As empresas podem deduzir de seus rendimentos tributáveis suas contribuições de natureza cultural para instituições de caridade ou organizações de interesse geral, até um máximo de 0,225% (ou, sob certas condições: 0,325%) do seu volume de negócios. Uma disposição específica diz respeito à arte contemporânea. Companhias [privadas] que comprem obras originais de artistas vivos podem, durante um período de 20 anos, deduzir de seus rendimentos tributáveis e quantidade igual ao preço de compra. Para se beneficiar desta dedução, [no entanto] a empresa deve apresentar publicamente o trabalho que adquiriu.” (Livre tradução do autor)

⁵⁷ Notadamente aqueles cuja economia é superior à francesa: Estados Unidos e Alemanha, primeira e quarta economias do planeta, embora em nenhum outro país europeu possa ser encontrado modelo semelhante ao francês em relação a investimentos públicos em cultura.

de capital financeiro, percentuais de 0,225% ou 0,325% “de seu volume de negócios”⁵⁸ podem ser bastante significativos.

Por último, chamamos a atenção para o contido na citação: *Para se beneficiar desta dedução, a empresa deve apresentar publicamente o trabalho que adquiriu*. Ao se beneficiar da legislação que permite isenções fiscais sobre as transações envolvendo obras de arte, a empresa deve apresentar à população o resultado dessas transações, tornando-o público por um período de tempo determinado. Em outras palavras, ainda que a gestão desses recursos seja privada, seus resultados práticos devem ser públicos.⁵⁹

Ainda é importante que se conheça o volume global da economia francesa e se compare a ele os investimentos públicos absolutos e relativos realizados em cultura. Abaixo expomos os valores, em dólares americanos, do PIB francês para os anos de 1991 a 2010, com dados do Banco Mundial⁶⁰, e os repasses, em volumes absolutos e em percentuais, destinados ao *Ministère de la Culture et de la Communication* (CHIFFRES CLÉS 2007, 2009 e 2011):

	US\$ Total	US\$ Ministère	% Ministère
1991	1.245.406.348.000	2.767.470.000	0.223%
1992	1.372.967.781.000	2.962.530.000	0.215%
1993	1.297.003.822.000	3.160.410.000	0.243%
1994	1.368.008.034.000	3.088.377.000	0.225%
1995	1.572.061.768.000	3.100.299.000	0.198%
1996	1.572.776.381.000	3.552.014.000	0.225%
1997	1.421.492.020.000	3.459.129.000	0.243%
1998	1.468.872.804.000	3.463.370.000	0.235%
1999	1.456.431.067.000	3.592.534.000	0.246%
2000	1.326.334.899.000	3.678.111.000	0.277%
2001	1.338.302.818.000	3.823.510.000	0.286%
2002	1.452.030.303.000	3.915.010.000	0.270%
2003	1.792.214.221.000	3.745.655.000	0.208%
2004	2.055.678.853.000	3.958.477.000	0.192%

⁵⁸ Livre tradução de “*of their turnover*”, expressão constante do texto sobre a legislação para incentivos fiscais.

⁵⁹ Apesar de possuir características completamente distintas, no capítulo III veremos uma ação brasileira que se aproxima desse dispositivo, também com a utilização da Lei Federal de Incentivo à Cultura – Lei Rouanet. Nos referimos aqui ao Instituto Itaú Cultural e seu programa Rumos Cinema e Vídeo. Guardadas as devidas diferenças entre as naturezas dos mecanismos e as idiossincrasias de cada caso, estabeleceremos um quadro comparativo possível.

⁶⁰ Disponível em <http://www.worldbank.org>. Acessado em 05/03/2012 e 21/12/2012.

2005	2.136.555.489.000	4.207.701.000	0.196%
2006	2.255.705.477.000	4.420.507.000	0.196%
2007	2.582.389.733.000	4.258.479.000	0.164%
2008	2.831.794.045.000	4.392.117.000	0.168%
2009	2.619.685.000.000	4.411.378.000	0.173%
2010	2.549.027.263.000	4.618.402.000	0.181%

De posse desses dados, ainda resta demonstrar a divisão dos investimentos públicos realizados pelos vários níveis de governos franceses e a forma como esses recursos são empregados pelas instituições responsáveis por sua administração.

Tomaremos como referência os anos de 2002 e 2007, com dados apresentados na publicação *Compendium France 2007*:

In 2002, the cultural expenditure of the state was 6.2 billion euros, including 2.6 billion euros for the Ministry of Culture and Communication. The remaining 3.6 billion euros was distributed between the following ministries: Ministry of National Education (Youth and Reserch): 1.6 billion euros; Ministry of Foreign Affairs: 1.1 billion euros; Services of the Prime Minister: 613 million euros; Ministry of Economy, Finance, and Industry: 293 million euros; Ministry of Defence: 39 millions euros; and Ministry of Justice: 17 millions euros.⁶¹ (COMPENDIUM France, 2007, p. 44)

A despeito da existência de um Ministério da Cultura e Comunicação, destinatário de boa parte dos investimentos, o orçamento total é canalizado para outros segmentos da administração federal, com vistas a dinamizar o processo de gestão pública.

Há que se destacar aqui um aprimoramento dos mecanismos de distribuição de recursos do governo central. Essa “pulverização” de recursos viabiliza projetos complementares e suplementares em pastas que, por sua natureza, eventualmente possuam maior eficiência em questões de relações internacionais, arte-educação, economia direta, dentre outras. Além do mais, a diversificação observada na aplicação de

⁶¹ “Em 2002, as despesas do Estado com cultura foi de 6,2 bilhões de euros, incluindo 2,6 bilhões de euros para o Ministério da Cultura e Comunicação. Os restantes 3,6 bilhões, foram assim distribuídos: Ministério da Educação Nacional (Juventude e pesquisa): 1,6 bilhões de euros; Ministério das Relações e Negócios Estrangeiros: 1,1 bilhões de euros; Serviços do Primeiro-Ministro: 613 milhões de euros; Ministério da Economia, Finanças e Indústria: 293 milhões de euros; Ministério da Defesa: 39 milhões de euros; e Ministério da Justiça: 17 milhões de euros.” (Livre tradução do autor)

recursos tende a criar proteções em relação a eventuais problemas orçamentários oriundos de crises econômicas, ou mesmo de diferentes modelos administrativos implantados após cada pleito eleitoral.

Percebe-se assim que em relação aos investimentos do governo federal para o ano de 2002, ao Ministério da Cultura e Comunicação foram alocados 42% do montante destinado à políticas públicas na França. Os outros 58% foram distribuídos entre os demais Ministérios gestores, também, da cultura francesa.

Se tomarmos como base esse percentual para os demais anos, veremos que, historicamente, os investimentos em cultura feitos pelo governo central daquele país são da ordem de 0,6% do PIB, aproximadamente.

A esses valores, devem-se computar as somas empregadas pelas demais instâncias públicas de poder:

Local authority expenditure: municipalities of more than 10.000 inhabitants: 4.1 billion euros; inter-municipal cultural expenditure: 0.28 billion euros; départements: 1.13 billion euros; and régions: 0.36 billion euros. (...) The French population, of 61 million inhabitants (metropolis and overseas), represents a per capita cultural expenditure of 197 euros. The total public cultural expenditure (state and local authorities) can be estimated at 12 billion euros. (...) This corresponds to 1.2% of the Gross Domestic Product (GDP).⁶² (Idem, p. 44)

Somados às ações do governo central, os investimentos públicos totais resultam em, aproximadamente, 1% de todas as riquezas geradas naquele país. Pelo que expusemos até agora e pelo que veremos adiante, esses patamares existem apenas e tão somente na França. Nos demais países constantes de nossos estudos, os percentuais investidos alcançam, quando muito, 05% do PIB.

Esse fato, aliado ao modelo organizacional descentralizado, propicia uma estrutura gerencial pensada de modo a servir também, como uma espécie de seguro

⁶² Despesas das autoridades locais: municípios com mais de 10.000 habitantes: 4,1 bilhões de euros; despesa cultural intermunicipal: 0,28 bilhões de euros; departamentos: 1,13 bilhões de euros; regiões: 0,36 bilhões de euros. (...). Como a população francesa é de 61 milhões de habitantes (metrópole e no exterior), [o montante] representa uma despesa cultural per capita de 197 euros. O total da despesa pública cultural (autoridades estaduais e locais) pode ser estimada em 12 bilhões de euros. (...) Isso corresponde a 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB).” (Livre tradução do autor)

contra as adversidades inerentes às administrações públicas⁶³, minimizando as eventuais flutuações orçamentárias públicas. A França se apresenta assim como um caso único, tanto no que se refere ao modelo de gestão quanto ao volume de recursos públicos empregados em políticas culturais.

Lembramos que esses dados correspondem ao ano de 2002. Para os anos de 1991 a 2001 e 2003 a 2010 não há dados consolidados para as políticas públicas regionais, ainda que haja menção em relação a manutenção dos patamares de investimentos em torno de 1% do GDP.

Se para as políticas públicas globais o modelo francês se desponta como singular, para a audiovisual, em especial para o cinema, não são poupados esforços para a proteção da produção e do consumo locais. Em épocas de União Européia, a França continua sendo, sob vários aspectos, para os franceses.

A principal instituição pública é o *Centre National de la Cinematographie*, criado em 1946 e, em 1959, migrado para a jurisdição do *Ministère de la Culture et Communication*. Responsável pelas atividades de regulamentação e apoio ao setor, o CNC atua nos mais variados segmentos do audiovisual:

(...) na França, nada do que se passa no cinema escapa ao CNC. Em 2007, o fundo de apoio do *Centre National de la Cinematographie* foi de € 505,5 milhões. A soma corresponde, em media, a 45% do total de subsídios dos fundos regionais e nacionais criados em todos os países da União Européia. O orçamento desse fundo de apoio é alimentado unicamente por contribuições dos diferentes mercados do audiovisual. Institui-se uma taxa de 11% sobre o preço de ingressos de cinema, a *Taxe Spéciale Additionnelle* (TSA) – Taxa Especial Adicional – provê € 121 milhões. Em seguida, em 1985, foi criada uma taxa de 5,5% sobre o faturamento das televisões que deveria prover € 349,5 milhões, em 2007. Da parte dos distribuidores, uma taxa de 2% sobre as vendas contribui com € 34,2 milhões. Por último, o orçamento é ainda alimentado marginalmente por uma taxa relativa à difusão de filmes pornográficos e por alguns reembolsos de subsídios ou de adiantamentos concedidos pelo CNC. (AUGROS, in MELEIRO, 2007, volume V, p.121)

⁶³ No capítulo II desta tese, veremos uma iniciativa similar do governo brasileiro, quando da criação e implementação do Conselho Superior de Cinema, através da Medida Provisória 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

Além dos recursos acima, o CNC ainda conta com outros mecanismos de tributação direta sobre a distribuição e veiculação de filmes estrangeiros em salas francesas, além de taxas sobre as produções e programações televisivas. Nesse sentido, é importante destacar

(...) que o sistema Francês de apoio foi sendo elaborado gradualmente, à medida que a indústria deparava-se com novos problemas. Assim, no início, o fundo de apoio era alimentado unicamente pela taxa sobre os ingressos de cinema (TSA), sem exceção, fosse para filmes franceses ou para estrangeiros. Depois, a cobrança de taxas foi estendida a outros mercados. Em 1972, a televisão começou a participar timidamente do sistema, e de maneira mais efetiva, no ano de 1986. A partir de 1993, os distribuidores e as cadeias temáticas que difundem obras de criação francesa (na *década* de 1998) vêm completando essa arrecadação. Portanto, o sistema de apoio é financiado essencialmente por dois concorrentes do cinema francês: o cinema hollywoodiano, via taxas sobre os ingressos, desde o início, e a televisão, a partir de meados dos anos 1980. (*Idem*, p. 122)

Como vimos, o Estado francês é bastante “cuidadoso” com suas produções artísticas e culturais, atuando de maneira decisiva, inclusive nos mercados cinematográfico, musical e editorial, onde a indústria cultural mantém seus principais investimentos e interesses. No caso específico do audiovisual, os resultados são historicamente bastante favoráveis à produção nacional. Ainda que a indústria (entenda-se as *majors* norte-americanas), possua uma capacidade de “persuasão” bastante aprimorada, o Estado francês vem se pronunciado contrariamente a inclusão das produções cinematográficas nas negociações pautadas única e exclusivamente pela livre iniciativa.

A principal crítica dos grandes conglomerados produtores e distribuidores mundiais, recai sobre as altas taxas impostas ao segmento por vários países europeus, entre eles, naturalmente, a França. Essa tributação seria uma maneira indireta de o livre mercado financiar as produções locais, o que poderia ser traduzido por uma concorrência desleal.

Nas negociações globais da Organização Mundial do Comércio, o tema tem seguidamente voltado à pauta, com forte pressão dos EUA em relação às “políticas protecionistas européias”, notadamente na Rodada do Uruguai (1993-1994)⁶⁴, palco de uma queda de braços entre França e Estados Unidos. Dos dois lados, as justificativas representam, sob certos aspectos, questões de modelos de Estado, por vezes antagônicos.

Ainda que estivessem em jogo interesses comerciais das mais variadas matizes, a França manteve sua postura de proteção intransigente de sua cultura nas mais variadas formas de expressão, dentre elas, o cinema. O princípio de “exceção cultural” foi adotado pela primeira vez sob liderança dos países do bloco Europeu, seguidos por Canadá e vários outros, entre eles o Brasil:

A exceção cultural significa que (...) países-membros da OMC têm a prerrogativa de não assumir compromissos de liberalização comercial no setor cultural, levando em consideração que é essencial preservar a capacidade de intervenção dos Estados em tal setor. (...) A exceção cultural, um mecanismo de isenção, é o instrumento jurídico para promover a diversidade cultural no mundo, permitindo aos países que assim o desejarem recusar a assunção de compromissos de liberalização comercial no setor cultural. Até o presente, a OMC não pôde adotar praticamente nenhuma medida contra políticas culturais adotadas por seus países-membros, já que ela só pode mensurar as restrições ao livre comércio com relação a compromissos assumidos anteriormente. O princípio da exceção cultural exclui o setor cultural do âmbito de abrangência dos acordos de liberalização comercial celebrados no âmbito da OMC. (ALBUQUERQUE, 2003, p. 108)

Embora as implicações desse princípio não recaiam única e exclusivamente sobre o segmento audiovisual, na França são notórios os resultados de uma atuação mais decisiva do poder público para esse segmento.

⁶⁴ A Rodada do Uruguai foi uma das maiores negociações da Organização Mundial do Comércio, onde se estabeleceram princípios normativos de tarifas sobre acordos comerciais internacionais. Sua principal herança foi o estabelecimento de normas para subsídios agrícolas em todo o mundo, ainda que questões “adjacentes” como cultura, tenham sido colocadas em pauta. Há vários estudos importantes sobre o tema, dentre eles, a dissertação de mestrado de Feliciano de Sá Guimarães, apresentado ao curso de Mestrado em Relações Internacionais do Programa *San Tiago Dantas* (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), devidamente referenciada na bibliografia desta tese.

Se historicamente é bastante elevado número de filmes produzidos, sendo a grande maioria deles financiados com recursos públicos, ao adotar o princípio de exceção cultural, as políticas públicas para o setor ganham uma autonomia em relação às regras do livre mercado mundial.

Obviamente, esse fato isolado pode representar pouco ou quase nenhum significado prático. A administração de recursos pelo Estado não pode nem deve ser entendida automaticamente como eficiente e justa. A concentração de poder nas instituições públicas pode ser tão prejudicial quanto a fé cega nos supostos benefícios da livre iniciativa.

Vale a lembrança, entretanto, que com ações objetivas do Estado, a produção audiovisual originalmente francesa se manteve em patamares significativos em relação às realizadas com recursos de outros países. Por consequência, os espaços de veiculação, entenda-se salas de cinema e televisão, são ocupados por uma grande quantidade de “ingredientes culturais franceses”, graças à legislação que estabelece quotas para a produção local. Ainda que os investimentos em novos suportes de distribuição e veiculação estejam, em sua maioria, sob a batuta dos representantes da grande indústria, o mercado consumidor na França, e em boa parte da Europa, ainda é predominantemente francês (ou europeu).

Vejam os dados do CNC⁶⁵ relacionados à produção de filmes entre 1991 e 2010, e suas respectivas fontes de financiamento, dados esses esclarecedores quanto ao volume de realizações francesas e suas respectivas fontes de financiamento:

	⁶⁶ <i>100% français</i>	<i>coproduction</i>	<i>étrangère</i>	<i>aides selectives</i>	<i>Total</i>
1991	73	35	36	12	156
1992	72	41	31	11	155
1993	67	34	36	15	152
1994	61	28	22	4	115
1995	63	34	32	12	141
1996	74	30	27	3	134
1997	86	39	36	5	163

⁶⁵ Dados do *Centre National du Cinema et de l'image animée* – CNC, disponível em <http://www.cnc.fr/web/fr/statistiques-par-secteurs>. Acessado em 08/03/2012.

⁶⁶ 100% francês, co-produção, estrangeiro, ajudas seletivas, total. (Livre tradução do autor)

1998	102	46	32	3	183
1999	115	35	31	-	181
2000	111	34	26	-	171
2001	126	46	32	-	204
2002	106	57	37	-	200
2003	105	78	29	-	212
2004	130	37	36	-	203
2005	126	61	56	-	240
2006	127	37	39	-	203
2007	133	52	43	-	228
2008	145	51	44	-	240
2009	137	45	48	-	230
2010	143	60	58	-	262

Também é importante lembrar que as co-produções são realizadas, em sua maioria, com países da Euro-Zona, alguns dos quais com políticas públicas similares de reserva de mercado no que se refere à produção cinematográfica. Uma análise dos números de co-produções conjugados aos dados apresentados até o momento, sugere que em quase a totalidade dos casos, trata-se de filmes financiados exclusivamente através de políticas públicas européias.

Entretanto, apesar dos esforços do poder público francês voltados à sua produção interna, veremos que para o triênio 2008/2009/2010⁶⁷, o consumo cinematográfico em salas de cinema parece ter seguido a tendência mundial de decréscimo:

	2008	2009	Dif. % 2008/2009	2010	Dif. % 2009/2010
Público total	189,2 milhões	200,6 milhões	+ 5,7%	206,3 milhões	+ 2,8%
Público filme nacional	86,1 milhões	74,4 milhões	- 13,6%	73,6 milhões	- 1,0%
Público filme estrangeiro	103,6 milhões	126,2 milhões	+ 21,8%	132,7 milhões	+ 5,1%

De todo modo, para que se pudesse avaliar com profundidade necessária, seria necessário a observação dos resultados das políticas públicas para cultura sob a ótica de diversos outros fatores além dos quantitativos. Diante das limitações impostas por um trabalho desta envergadura, deixamos essa tarefa para posteriores estudos.

No momento, é importante destacarmos os resultados da atuação do Estado francês nas políticas de proteção às suas culturas.

⁶⁷ Fonte: Filme B. Disponível em www.filmeb.com.br. Acessado em 19/01/2012 e 31/03/2012.

A despeito da possibilidade de inúmeras interpretações, algumas delas podendo ser diametralmente opostas entre si, nos parece inegável a obtenção de resultados bastante significativos no que se refere a níveis de produção, retornos econômicos satisfatórios e relação de identidade coletiva da sociedade com as produções culturais. Por consequência, elementos idiossincrásicos franceses são levados, também pelas regras do livre mercado, aos diversos pontos do mundo, o que se traduz, em última instância, em uma globalização do “espírito” francês.

*Grã-Bretanha*⁶⁸

Não apenas por se tratar da terceira economia do continente Europeu e a sexta do mundo⁶⁹, mas também por ser um país onde a indústria cultural encontrou campos férteis para seu florescimento em vários segmentos da produção artística, a Grã-Bretanha desponta como um importante centro de referência de políticas públicas para cultura.

Ainda que os níveis de investimentos tenham sofrido oscilações importantes nos últimos 30 anos, o caso britânico é curioso e peculiar, principalmente por se tratar de um país onde as políticas para cultura obedeceram a regras de um modelo misto em desenvolvimento, com poder público e iniciativa privada partilhando ações através de acordos de cooperações.

Em que pese seus méritos, há trabalhos de envergadura que questionam a participação da iniciativa privada nesse contexto. Como vimos, o livro “A privatização da Cultura”, de Chin-Tao Wu, é um exemplo deles. Questões como isenções fiscais – onde ações privadas são financiadas em grande medida por recursos públicos – e participação de corporações em decisões de órgãos públicos ligados à cultura, são amplamente debatidas à luz de uma grande quantidade de informações, não apenas no que se refere à

⁶⁸ A Grã Bretanha ou Reino Unido – *United Kingston* – é formado pela união de Escócia, Inglaterra, Irlanda do Norte e País de Gales. As descrições sobre as ações “britânicas” para a cultura se referem a esses quatro países. Nesta tese, usaremos ambos os termos.

⁶⁹ Em 2011, a economia brasileira ultrapassou a da Inglaterra, se tornando a sexta do mundo, ainda que no período compreendido por esta tese, a Inglaterra tenha se mantido na sexta posição.

realidade britânica (ou inglesa, termo utilizado pela Autora), mas também norte-americana.

No livro, a aproximação do poder público aos interesses de mercado é criticada em episódios relacionados ao comércio de obras de arte em nível global, à organização e manutenção de grandes museus, às ações culturais de conglomerados privados e as respectivas ligações de seus executivos com esferas da administração pública no que concerne a atividades dos diversos segmentos artísticos:

O *Arts Council*⁷⁰ buscou patrocínio comercial de duas formas: a primeira, dando publicidade e endossando publicamente essa prática, e a segunda, colaborando de modo estreito com as empresas. Em seu relatório anual de 1987/88, o organismo, pela primeira vez em mais de quarenta anos de história, dirigiu-se diretamente aos empresários. Em seguida, os patrocínios empresariais foram apresentados regularmente em várias publicações. Por exemplo, Ian Rushton, o principal executivo do grupo *Royal Insurance*⁷¹, foi convidado a expor suas opiniões sobre empresas e artes no relatório anual de 1988/89 do *Arts Council*. Esse espaço, que antes era usado para registrar as atividades da agência pública de artes, tornou-se assim “corporativizado”, um Fórum em que empresários defendiam a ideologia empresarial. (WU, 2006, p. 90)

Há ainda outras vertentes de análise que reconhecem avanços do modelo britânico, principalmente no que concerne à descentralização das ações e ao modelo híbrido instituído para obtenção de recursos. Em seu livro “Marketing Cultural e Financiamento da Cultura”, Ana Carla Fonseca Reis aborda essas questões reconhecendo uma eficiência pautada, a partir dos anos 80, em parcerias público-privadas. A francesa Françoise Benhamou em sua obra “A Economia da Cultura”, também segue uma linha próxima, ainda que com um viés crítico mais acentuado em relação à gestão de recursos públicos por instituições privadas.

⁷⁰ Conselho das Artes, órgão de gestão cultural britânico, sobre o qual nos deteremos mais adiante.

⁷¹ Em sua página na Internet, lemos, a respeito da RSA (*Royal Security Association*): “*Winth a 300-year heritage, RSA is one of the world’s leading multinational insurance groups. Today, we employ around 23.000 people, serving 17 million customers in 14 countries.*” (RSA (*Royal Security Association*)): Com uma história de 300 anos, a RSA é um dos grupos líderes mundiais em seguros multinacionais. Hoje, empregamos cerca de 23 mil pessoas, servindo 17 milhões de clientes em 14 países). (Livre tradução do Autor) Disponível em <http://www.rsagroup.com/rsagroup/en/aboutus>. Acessado em 13/03/2012.

Em que pese as diferenças de enfoque, são todas obras de grande importância para estudos relacionados a ações públicas e privadas para cultura e suas consequências para todos os segmentos da sociedade.

Entretanto, o que é importante neste momento se refere ao entendimento das modificações ocorridas no modelo de gerenciamento de cultura na Grã-Bretanha. O interesse público pelas questões culturais floresce já nas primeiras décadas do século XX, ganhando envergadura sobretudo após a Segunda Grande Guerra.

Em 1933 é oficializado o *British Film Institute*, resultante de um processo organizacional iniciado em 1929:

*In 1929, a Commission of Educational and Cultural Films was set up during a conference organised by the British Institute for Adult Education. Its objective was to produce a report on: * the use of films in education; * the development of public appreciation of films; * the establishment of a 'permanent central agency' to achieve these aims. In 1932, the Commission's report, The Film in National Life, was published. It recommended the creation of an independent film institute funded by public Money and incorporated under Royal Charter.*⁷²

Entre 1940 e 1945, foi criado o *Committee for the Encouragement of Music and the Arts – CEMA*⁷³, que daria origem, em 1945, ao *Arts Council of Great Britain – ACGB*⁷⁴. Logo após, em meados da década de 50⁷⁵, a *Regional Arts Association – RAA*⁷⁶, que eram associações regionais subsidiadas pelo poder público e tinham como atribuições

⁷² “Em 1929, uma Comissão de Filmes Educativos e Culturais foi criada durante uma conferência organizada pelo Instituto Britânico de Educação de Adultos. Seu objetivo era produzir um relatório sobre: * o uso de filmes na educação; * desenvolvimento de apreciação pública de filmes, * a criação de uma "agência central permanente" para atingir esses objetivos. Em 1932, um relatório da Comissão intitulado “O Filme na Vida Nacional” foi publicado. Ele recomendou a criação de um instituto de cinema independente, financiado com recursos públicos e constituído sob Carta Real.” (Livre tradução do autor) Disponível em <http://www.bfi.org.uk/about/whoweare/history.html>. Acessado em 03/03/2012.

⁷³ Comitê de Incentivo à Música e às Artes.

⁷⁴ Conselho das Artes da Grã-Bretanha.

⁷⁵ Mais precisamente em 1956, quando foi fundada a “primeira Associação de Artes Regionais (*Regional Arts Association – RA*), voltada às atividades locais” (REIS, 2007, p. 278).

⁷⁶ Associação Regional das Artes.

o gerenciamento, em âmbito local, de atividades de estímulo aos diversos segmentos artísticos.

Em 1992, foi criado o *Department for Culture, Media and Sport – DCMS*⁷⁷, um órgão com status similar ao de um Ministério, responsável pela gestão pública da cultura na Grã-Bretanha. Em 1994, como desmembramento do *Arts Council of Great Britain – ACGB*, foi criado os *Arts Councils*, que agregava organizações não governamentais responsáveis pela implementação, em âmbito regional, de políticas públicas.

O *Arts Concil* é uma das principais ferramentas de políticas públicas no Reino Unido, ainda que não seja exatamente uma instituição pública. Ao lado do *Department for Culture, Media and Sport* e de outras instituições de menor porte, administra recursos oriundos dos orçamentos públicos e da *National Lottery*⁷⁸, com suas “*Good Causes*”. Esse dispositivo de financiamento é, na verdade, um complemento orçamentário que destina “28% da receita (...) para *National Lottery Distribution Fund*⁷⁹, responsável pelas chamadas “boas causas”.” (REIS, 2009, p. 283).

Desde sua criação em 1993, no governo conservador de John Major⁸⁰, até 2011⁸¹, o volume total de recursos investidos oriundos do *National Lottery* chegam a £⁸² 27.000.000.000 ou US\$ 42.120.000.000. Esse montante, no entanto, não foi investido unicamente em programas de arte e cultura. Como veremos a seguir, as ações envolveram saúde, educação, meio ambiente, causas de caridade, esportes, artes e cultura, além de um segmento que denominaríamos no Brasil como patrimônio histórico:

⁷⁷ Departamento de Cultura, Mídia e Esportes.

⁷⁸ Loteria Nacional.

⁷⁹ Fundo de Distribuição da Loteria Nacional.

⁸⁰ Entre 1979 e 1997, a Grã-Bretanha foi governada pelo Partido Conservador. Margareth Thatcher (1979 a 1990) e John Major (1990 a 1997). Em 1997, Tony Blair, do Partido Trabalhista, assume como Primeiro Ministro, permanecendo no cargo até 2007. Entre 2007 e 2010, os Trabalhistas continuaram no poder com o então Primeiro Ministro James Gordon Brown.

⁸¹ Disponível em <http://www.national-lottery.co.uk/player/p/goodcausesandwinners/wherethemoneygoes.ftl>, página da “*National Lottery – Good Causes*”. Acessado em 10/02/2012.

⁸² Libra Esterlina, moeda oficial do Reino Unido.

In June 2006, the DCMS confirmed that the shares of the National Lottery (...) for each one good causes would be guaranteed to 2019. An average 28 pence from every Pound spent on the Lottery goes to good causes (...) The shares of the National Lottery Distribution Fund are as follows: • health, education, environment, community & charities 50%; • arts 16.67%; sports 16.67%; and • heritage 16.67%⁸³. (COMPENDIUM United Kingdom, p. 62 e 63).

Ainda que minoritários, os segmentos de arte e patrimônio perfazem um total de 33.34 %, equivalendo a £ 9.000.000.000 (£ 500.000.000 por ano), ou US\$ 14.000.000.000 (US\$ 777.000.000 por ano) aproximadamente⁸⁴.

Já os investimentos diretos oriundos dos poderes públicos também sofreram acréscimo no período, mesmo sob a administração do Partido Conservador, favorável a diminuição do Estado, inclusive nas questões afetas ao financiamento e gerenciamento da cultura.

Ao apresentarmos os dados relativos ao GDP⁸⁵, veremos as variações do orçamento público e os investimentos em cultura⁸⁶ para os anos de 1991 a 2010:

	Valor	Cultura (US\$ milhões)	% Cultura
1991	1.055.844.797	Prejudicado	Prejudicado
1992	1.091.751.491	Prejudicado	Prejudicado
1993	981.097.780	2.757	0.28%
1994	1.060.586.164	Prejudicado	Prejudicado
1995	1.157.118.510	Prejudicado	Prejudicado
1996	1.219.541.341	3.110.8	0.26%
1997	1.368.099.214	Prejudicado	Prejudicado
1998	1.461.937.727	3.060.700.0	0.21%
1999	1.503.751.820	3.391.500.0	0.23%
2000	1.475.705.855	4.780.900.0	0.32%

⁸³“Em junho de 2006, os DCMS confirmou que as ações da Loteria Nacional para cada uma das boas causas estaria garantida até 2019. Uma média de 28 *pence* de cada libra gasta na loteria vai para boas causas (...) As ações do Fundo Nacional de Distribuição da Loteria são os seguintes: • saúde, educação, meio ambiente, comunidade e instituições de caridade: 50%; • artes: 16,67%; esportes:16,67%, e • patrimônio: 16,67%.” (Livre tradução do autor)

⁸⁴ Convertidos pelo valor médio de 2010.

⁸⁵ Disponível em <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=3&id=4> . Acessado em 13/11/2011, 17/05/2012 e 7/12/2012.

⁸⁶ Dados compilados pelo autor a partir de informações do *Arts Council – Annual Review 2001 a 2010 e Department for Culture, Media & Sport 1999 a 2010*.

2001	1.468.026.486	5.427.608.0	0.37%
2002	1.601.617.206	5.582.422.4	0.35%
2003	1.855.666.938	6.641.180.8	0.36%
2004	2.196.860.009	6.179.179.2	0.28%
2005	2.295.844.712	8.296.379.2	0.36%
2006	2.452.969.436	9.318.590.4	0.38%
2007	2.825.526.440	10.479.707.2	0.37%
2008	2.648.935.779	10.828.851.2	0.40%
2009	2.183.862.761	10.987.553.6	0.50%
2010	2.256.260.000	11.231.945.6	0.49%

Vemos que os valores destinados para a cultura permaneceram estáveis ao longo dos anos 1990, sofrendo um leve incremento a partir dos anos 2000. Entretanto, os níveis de investimento jamais oscilaram para além de 0,5% do *GPD*. Esses percentuais aproximam o modelo britânico ao da Alemanha e dos Estados Unidos, em que pese as diferenças político-administrativas existentes entre esses países.

Lembre-se ainda que montantes destinados através de incentivos fiscais não estão computados nos números acima, que contemplam apenas os investimentos diretos feitos pelas esferas do poder público.

Entretanto, especificamente no caso do cinema e do audiovisual há peculiaridades para a realidade britânica, nascidas de sua ligação com os Estados Unidos. Desde o início do século XX, mais precisamente a partir de meados da década de 10, o complexo industrial cinematográfico britânico foi suplantado pela lógica norte-americana:

Dos anos 1910 até o presente, é quase impossível falar da indústria cinematográfica britânica, ou de cinema na Grã-Bretanha, sem invocar Hollywood. É a presença econômica e cultural do cinema americano no mercado internacional que, mais do que todo o resto, moldou o destino de todos os envolvidos na atividade cinematográfica na Grã-Bretanha. (CATERER & HIGSON, in MELEIRO (org.), Vol. V, 2007, p. 81)

A questão do idioma teve uma importância fundamental nesse contexto, ainda que um outro dado mereça ser considerado na relação entre os dois países. Trata-se do vigor do mercado consumidor interno de cada um deles:

Embora o mercado cinematográfico britânico seja um dos maiores e mais bem organizados do mundo desde os anos 1920, não é tão grande ou tão lucrativo quanto o mercado americano. Em 1925, enquanto haviam 4.000 salas de cinema na Grã-Bretanha, nos EUA elas eram 20.000 (DICKINSON e STREET, 1985). O tamanho do mercado de Hollywood é tão grande que até filmes de altíssimo orçamento conseguem cobrir seus custos apenas nesse mercado. Portanto, as exportações geram lucro. Com os custos já cobertos no mercado doméstico, os distribuidores americanos conseguem cobrar taxas muito mais baixas dos exibidores nos mercados externos. Os investimentos em marketing também poderiam ser consideravelmente maiores. Acordos como esses interessavam claramente aos exibidores britânicos, cuja principal preocupação era o lucro com a lotação de seus cinemas, e não a exibição de filmes britânicos. Seja como for, nos anos 1910 e 1920, os distribuidores americanos conseguiram manter a liderança sobre companhias britânicas com práticas de reserva às cegas e em bloco. Isso permite explicar, em parte, o sucesso de filmes americanos no mercado britânico, em termos puramente econômicos. (*Idem*, pg. 64)

Entretanto, as condições para a expansão mundial de Hollywood têm de ser explicadas por diversos motivos, e não apenas os ligados exclusivamente à eficiência de seu modelo de produção, distribuição e veiculação. Vimos isso quanto tratamos do contexto norte-americano. Aqui, é importante o entendimento da diferença substancial na dinâmica de produção dos dois países.

Enquanto nos Estados Unidos a produção foi consolidada nas bases do livre mercado, ainda que o Estado tenha representado um papel importante na regulamentação de procedimentos favoráveis aos conglomerados, na Grã-Bretanha a produção sempre esteve dependente majoritariamente de fontes de financiamento público, excetuando-se os originários das *good causes*. Com mecanismos diretos e descentralizados, tais recursos têm sido, historicamente, responsáveis por boa parte dos investimentos em cultura, incluindo o cinema.

A partir do início dos governos conservadores em 1979, a Grã-Bretanha deu início a uma política de incentivos fiscais, num esforço de distanciamento desse modelo. A lógica perseguida seria a da participação privada nas ações de financiamento, ainda que a origem dos recursos continuasse a ser pública, se não em sua totalidade, pelo menos em boa media. Assim, em 19 de março de 1997, é aprovado e instituído pelo Parlamento o

*Finance Act*⁸⁷, um mecanismo de investimento baseado em abatimento fiscal abrangendo diversos setores, entre eles a produção de filmes:

*(9) If there is or has been allowed to the current lessor in respect of expenditure incurred in connection with the leased asset any deduction by virtue of — (a) subsection (3) of section 68 of the Capital Allowances Act 1990 (films, tapes and discs), so far as relating to expenditure to which subsection (1) of that section applies, or (b) section 42 of the Finance (No.2) Act 1992 (production or acquisition expenditure on films), sub-paragraph (10) below shall apply.*⁸⁸ (FINANCE ACT, 1997, p. 181)

As implicações diretas dessa Lei para o complexo cinematográfico da Grã-Bretanha foram de impacto relativo. Na prática, a quantidade de filmes produzidos alcançou patamares significativos, ainda que a demanda interna por produções próprias não tenha crescido em números equivalentes.

Para ratificar nossa explanação, a seguir veremos dados referentes ao período entre 1998 e 2008, contemplado pelo *Finance Act*. Os números são relativos a investimentos públicos e privados diretos em produções e co-produções britânicas.

Em que pese a grande participação de segmentos artísticos produtivos privados britânicos no panorama da indústria cultural dos Séculos XX e início do XXI, veremos que o financiamento público, também para o cinema, foi e é de fundamental importância para a manutenção de um mercado produtor em patamares minimamente significativos em relação à oferta estrangeira:

Vejamos aos dados, disponíveis no sítio do *Brithish Film Institute*⁸⁹:

⁸⁷ Leis das Finanças.

⁸⁸ “(9) Se há ou foi permitido ao locador atual em matéria de despesas incorridas em conexão com o ativo arrendado, qualquer dedução em virtude de - (a) subseção (3) da seção 68 dos Subsídios de Capitais Lei 1990 (filmes, fitas e discos), desde que relacionados com as despesas a que a subseção (1) desta seção, se aplica, ou (b) a seção 42 da Fazenda (No.2) de 1992 (produção ou despesas de aquisição sobre filmes), sub-parágrafo (10) [as normas] abaixo são aplicáveis.” (Livre tradução do autor)

⁸⁹ Disponível em <http://industry.bfi.org.uk/ukfilms> Acessado em 29/12/2011 e 11/03/2012.

	Production UK⁹⁰			Co-production⁹¹			All types⁹²		Total production value⁹⁶
	Certif. UK issued⁹³	Total spend⁹⁴	budget⁹⁵	Certif. UK issued	spend	investment	Certif. UK issued	spend	
1998	40	151.4	232.1	16	22.9	59.5	56	174.4 (59.8%)	291.6
1999	70	277.7	421.5	13	21.6	66.3	83	299.3 (61.3%)	487.8
2000	108	292.4	361.2	22	37.8	95.5	130	330.3 (72.3%)	456.7
2001	75	459.3	538.5	41	88.2	277.7	116	547.5 (67%)	816.1
2002	77	522.5	585.4	56	132.2	462.2	133	654.7 (62.5%)	1,047.5
2003	76	293.3	330.0	84	127.3	427.6	160	420.6 (55.5%)	757.6
2004	72	560.2	643.5	99	442.7	1,178.2	171	1,002.9 (55%)	1,821.7
2005	66	685.4	757.7	106	337.4	877.1	172	1,022.8 (62.5%)	1,634.8
2006	74	341.1	402.0	68	183.1	459.5	142	524.2 (60.8%)	861.6
2007	98	442.4	561.4	56	123.1	356.7	154	565.5 (61.6%)	918.1
2008	97	588.5	935.4	7	30.5	39.8	104	619.0 (63.4%)	975.2
2009	118	1.305.1	1.591.1	26	37.1	102.1	144	1.342.2 (79.3%)	1,693.2
2010	146	694.6	965.7	24	71.4	189.2	170	766.0 (66.3%)	1.154.9

Pelo exposto, vemos que a participação financeira do poder público no total das produções cinematográficas na Grã-Bretanha é sensivelmente superior em comparação com o montante privado. Ao longo de 13 anos, os recursos públicos investidos foram da ordem de £ 8.269.400.000, equivalente a aproximadamente 63,6% do total investido na produção dos 1.735 filmes.

Assim como no exemplo francês, também no caso britânico vemos indícios da ação pública no sentido de incrementar, ou pelo menos manter a produção cinematográfica em níveis estáveis.

Não estão expostos aqui os perfis dos filmes produzidos, suas características estéticas, nem tampouco a vinculação dessa produção com os modelos tradicionalmente

⁹⁰ Produções da Grã-Bretanha.

⁹¹ Co-produções.

⁹² Produções globais.

⁹³ Certificados emitidos.

⁹⁴ Gastos públicos.

⁹⁵ Orçamentos globais.

⁹⁶ Valores totais das produções.

assimiláveis pelo consumo de massa. Mesmo assim, os dados apresentados mostram que, a despeito da alternância de poder entre os partidos Conservador e Trabalhista, os investimentos públicos em cultura, no caso, para o segmento cinematográfico, se mantiveram em patamares relativamente estáveis, com tendências de crescimento, estimulando setores produtivos internos com reflexos importantes no volume de filmes realizados.

Isso se mostra como um indício de que, na Grã-Bretanha, a cultura é também uma questão de Estado.

Já em relação ao público consumidor, a história não parece ser a mesma. A despeito dos investimentos nos setores de produção, o mercado distribuidor britânico ainda contou com a predominância de empresas estrangeiras, em sua maioria norte-americanas, para acentuar a diminuição do público para as produções locais:

É Possível então caracterizar a história da indústria cinematográfica britânica em uma série de sujeições e tensões. As *majors* verticalmente integradas tradicionalmente se aliaram aos principais distribuidores americanos, a ponto de preferirem filmes americanos aos filmes britânicos realizados pelos próprios estúdios da corporação. Nos âmbitos de distribuição e exibição, os produtores independentes tiveram, com frequência, interesses bem diversos dos das grandes corporações britânicas ou americanas. Eles também tenderam a atrair o público britânico sobre bases diferentes. Assim, enquanto as políticas de reserva de circuito das *majors* britânicas foram organizadas em torno da exibição de filmes americanos, os produtores independentes batalharam constantemente para levantar orçamentos suficientes e cativar e manter um público britânico. Pelas diversas razões delineadas, o segmento da produção cinematográfica tem sido, historicamente, o mais fraco da indústria. Desde o fim do século XX, a maior proporção de capital e energia empresarial da indústria cinematográfica tem sido investida no setor de exibição, o mais lucrativo e o menos arriscado. A produção de filmes, ao contrário, permanece insuficiente financiada e instável, sujeita a mudanças drásticas e prejudicada por crises econômicas. (CATERER & HIGSON, in MELEIRO (org.), Vol. V, 2007, p. 66)

Vemos acima uma breve exposição sobre o mercado consumidor britânico, com a qual concordamos em quase a sua totalidade. Apenas fazemos uma ressalva no que se refere à insuficiência de financiamento à produção de filmes sugerida pelos autores.

Ainda que os patamares globais de investimentos britânicos em políticas culturais não sejam equivalentes aos francesas, por exemplo, é evidente a manutenção pelo Estado de ferramentas de financiamento público.

O segmento audiovisual, notadamente o do cinema, compreende uma série de extensões, desde sua fase de pré-produção, passando por captação de recursos, produção, finalização e, por último, sua distribuição e veiculação. Não analisamos essa estrutura em todos os seus níveis, por não ser esse o propósito de nossos estudos. Entretanto, pudemos constatar, à guisa das fontes apresentadas, que os investimentos públicos (em sua maioria), tem surtido efeitos minimamente satisfatórios para o segmento.

Não apenas em relação ao montante de recursos alocados, mas também ao número de filmes, vimos senão um aumento significativo, mostras evidentes da manutenção da produção. Ainda assim e por motivos dos mais diversos, a presença do público em salas de cinema tem mostrado sinais de decréscimo. Para um mercado consumidor de aproximadamente 170 milhões de espectadores/ano, os dados comparativos para os anos de 2008, 2009 e 2010 são absolutamente desfavoráveis ao consumo britânico de suas próprias produções⁹⁷:

	2008	2009	Dif. % 2008/2009	2010	Dif. % 2009/2010
Público total	164,2 milhões	173,5 milhões	+ 5,7%	169,2 milhões	- 2,5%
Público filme nacional	50,9 milhões	28,6 milhões	- 43,8%	40,6 milhões	+ 42,0%
Público filme estrangeiro	113,3 milhões	144,9 milhões	+ 27,9%	128,6 milhões	- 11,3%

Apesar dos números preocupantes, vimos que essa realidade não é exclusividade da Grã-Bretanha. Ela se apresenta em todos os casos até agora por nós expostos.

Por fim, uma análise cuidadosa e prudente de todos os dados acerca do “modelo misto britânico” de políticas culturais, nos permite algumas conclusões sobre sua natureza.

A primeira delas é que, no que se refere a investimento em cultura, o modelo misto é, na verdade, um modelo público britânico.

⁹⁷ Fonte: Filme B – Data Base Mundo 2010, disponível em www.filmeb.com.br, acessado em 17/03/2012.

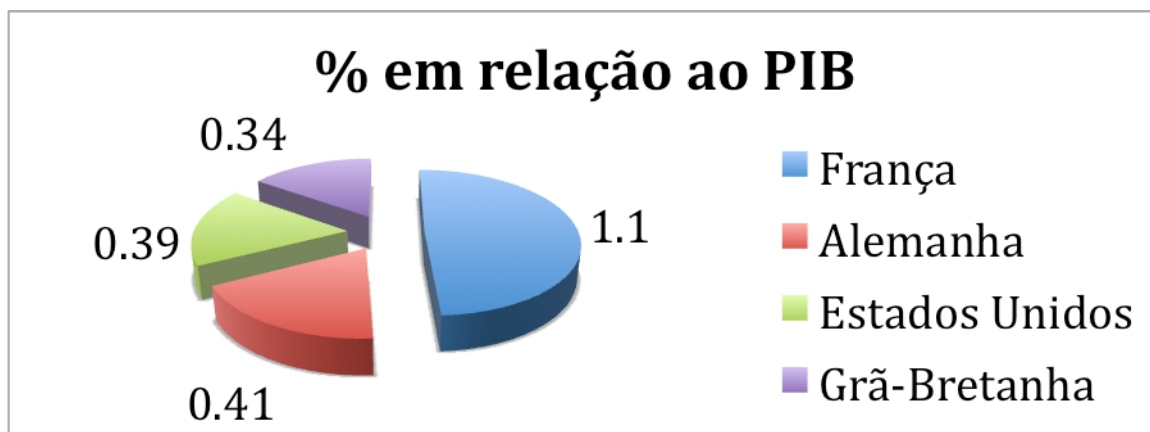
Ainda que a Grã-Bretanha tenha organizado suas instituições públicas tardiamente, apenas a partir dos anos 30 do Século XX, vimos uma progressão no que se refere à organização de seu sistema gestor, notadamente no período pós-Segunda Grande Guerra. Várias instituições foram criadas com o objetivo de administrar recursos públicos e ações que visavam o incremento à produção, valorização de elementos culturais nacionais e organização de estruturas de divulgação e distribuição, em âmbito regional e mesmo internacional.

Outro detalhe é que a participação privada em parte desse mecanismo pôde ser observada no papel que as organizações civis tiveram na gestão dos recursos empregados e, em menor escala, no financiamento direto de empresas e indivíduos em ações voltadas à cultura. O modelo de Conselhos (*Council for the Encouragement of Music and the Arts – CEMA, Arts Council of England, Regional Arts Boards* e, por último, *Arts Councils*) ampliou a participação da sociedade civil, ainda que tenha mantido centralizada a origem dos recursos que, em sua maioria, eram oriundos dos orçamentos públicos, principalmente do governo central.

Por último, ao longo das últimas décadas, mesmo em períodos de administração do Partido Conservador Britânico, cujo exemplo mais emblemático foi o de Margaret Thatcher (1979-1990), os investimentos em cultura jamais foram relegados unicamente à iniciativa privada, em que pese sua participação ter sido importante para alguns segmentos da produção. A proporção de capital privado ganharia um incremento com as *Good Causes, Finance Act* e com recursos oriundos da *National Lottery* sem, no entanto, jamais terem alcançado volume preponderante no total dos recursos destinados às políticas culturais.

A mão invisível do mercado não ditou as regras nem tampouco os destinos da cultura na Grã-Bretanha, nem mesmo nos tempos de maior liberalismo econômico. Ela, a cultura, sempre esteve, por vários motivos e através das mais variadas ferramentas, bem protegida dos interesses meramente mercantis.

Aos interessados, recomendamos a leitura atenta das obras referenciadas, onde se encontram outras informações relevantes sobre o tema.



Agora vamos aos dados de outros quatro países europeus: Áustria, Espanha, Portugal e Itália. Neles, ainda que possam ser distintas as razões que impeliram as ações do Estado em relação à cultura, foram baseadas em princípios bastante próximos.

Se para a Itália e Áustria, a herança secular tem maior relevância, Espanha e Portugal embrenham-se ainda em organizar um sistema capaz de valorizar o passado remoto e incentivar novas formas de criação. Se a Áustria não convive com grandes problemas oriundos de escassez de recursos financeiros para implementar suas políticas, Portugal, Espanha e Itália enfrentam sérias dificuldades de gestão por conta das limitações de seus orçamentos. Se Áustria e Itália há décadas⁹⁸ convivem com modelos democráticos estáveis de governo, Espanha e Portugal ainda lutam por organizar suas estruturas burocráticas de governo com participação descentralizada da sociedade. Em todos os casos, no entanto, o Estado exerce um papel central, tanto no que diz respeito às ações voltadas à cultura quanto a origem dos recursos.

Dois pontos, entretanto, aproximam a realidade desses quatro países aos nossos estudos.

O primeiro deles, relacionado sobretudo a Áustria, Itália e Portugal, diz respeito a estudos de implementação de mecanismos de isenção fiscal para ações da iniciativa

⁹⁸ Ambas iniciaram seus mais recentes períodos democráticos após a Segunda Grande Guerra.

privada destinadas à cultura. Ainda que com diferenças importantes entre si, e mais marcantes ainda em relação às Leis de Incentivo brasileiras, o movimento de aproximação público-privado se mostrou evidente nesses países nas últimas décadas do século XX e na primeira do XXI.

O segundo, mais afeto ao caso da Espanha, relaciona-se às sobretaxas impostas por legislações federais aos segmentos de distribuição e exibição da produção cinematográfica estrangeira. Também iniciado sobretudo nas últimas décadas do século passado, esses mecanismos têm se mostrado relativamente eficazes, tanto para angariar recursos para o financiamento da produção local, como para a garantia de espaços de exibição para filmes espanhóis ou co-produzidos por produtores ou empresas nacionais.

Além do mais, em que pese as diferenças desses países, seus modelos de gestão cultural são bastante próximos e equivalentes, todos amparados no valor atribuído à cultura em seus mais diferentes aspectos, e no reconhecimento e preservação das memórias locais. A diversidade cultural é, para todos, via de regra, questão de Estado.

Vejamos uma breve análise, caso a caso.

Espanha

Na Espanha, o órgão governamental para assuntos da cultura é a Secretaria de Estado de Cultura, ligada ao *Ministerio de Educación, Cultura y Desporte*. Entretanto, até fins dos anos 90, o país ainda não possuía um sistema definido de administração pública para o gerenciamento de recursos e implementação de ações. Esse fato, derivado em larga medida das quase quatro décadas de regime ditatorial do general Franco, resulta à Espanha, até os dias de hoje, uma relativa ineficiência em relação a implementação de suas políticas públicas.

Como nos mostra Bouzada Fernández:

Esto habría de conducir a algunos teóricos a plantear algunas críticas de fondo (...) a los modos de concepción y gestión cultural establecidos desde el poder político en el sentido de que durante las décadas largas de democracia transcurridas los grandes cambios del país no se habrían reflejado aún con una

*profundidad suficiente en el ámbito de las políticas culturales. En ese aspecto varias serían las carencias evidenciadas en el momento de establecer un diagnóstico aplicable al conjunto de España: 1 no se habría definido el papel vertebrador del Estado en cada una de sus formas. 2 No se habría logrado dar forma suficientemente estable a un pacto de la Cultura entre las distintas administraciones. 3 No se habrían creado las estructuras de financiación ni los mecanismos jurídicos que permitiesen una institucionalización sólida de las entidades culturales.*⁹⁹ (FERNÁNDEZ, in RUBIM & BAYARDO (orgs.), 2008, p. 173 e 174)

Com um sistema democrático parlamentar bastante recente para os padrões europeus, a Espanha ainda se depara com problemas básicos administrativos e com uma estrutura organizacional pública em fase de estruturação, o que impede uma maior eficiência nos resultados de suas ações.

Entretanto, para as questões relacionadas ao cinema, a história é muito diferente. A participação do Estado é efetiva no que se refere a reserva de mercado, tanto para as produções nacionais quanto para as européias. Os segmentos de produção e veiculação são regidos por uma legislação tributária bastante impositiva e restritiva, cujos efeitos são uma relativa abundância de recursos, realocados para as produções locais e co-produções, em sua maioria com os demais países da Zona do Euro:

Com relação à produção de filmes espanhóis, ficou bastante nítida a existência de uma maior capacidade de inovação e de criação de obras originais. A tendência de crescimento da produção cinematográfica espanhola foi constante (...) passando de 91 longas-metragens, em 1996, para 150, em 2006. De igual modo, o número de co-produções internacionais saltou de 25, em 1994, para 41, em 2006, em uma clara indicação do crescimento de alcance internacional da indústria cinematográfica espanhola em vários níveis (co-produções, filmes estrelados e dirigidos por

⁹⁹ “Isso levaria alguns a levantar algum fundo crítico teórico (...) para os modos de concepção e gestão culturais estabelecidos a partir do poder político, no sentido de que, durante as décadas de democracia decorridas, entre as grandes mudanças de que o país [necessitava], não teriam sido pensadas suficientemente os modelos de políticas culturais. A este respeito várias deficiências seriam evidenciadas no momento de um diagnóstico aplicável a toda a Espanha: 1: ainda não havia sido definido o papel unificador do Estado em cada uma de suas formas. 2: não se havia conseguido dar forma suficientemente estável a um pacto para a Cultura entre as administrações. 3: Não se havia criado estruturas financeiras ou de mecanismos legais que permitissem a institucionalização forte de entidades culturais.” (Livre tradução do autor)

espanhóis, premiações, etc.). (PARDO, in MELEIRO (org.), Vol. 5, 2007, p. 141)

O vigor da produção cinematográfica espanhola se deve a vários motivos. Como ocorre em alguns outros países europeus, a Espanha possui uma tradição em produções e destaque internacional de diretores e atores, o que propicia certa visibilidade ao seu mercado interno.

Também uma legislação bastante rigorosa com tributação sobre a veiculação de filmes em salas de cinema e redes de televisão financia boa parte das produções, sempre com a gestão de recursos realizada por instituições estatais.

São várias as leis relacionadas ao segmento audiovisual vigentes hoje na Espanha. Segundo Alejandro Pardo, Diretor do *Departamento de Cultura y Comunicación Audiovisual da Universidad de Navarra*, Espanha, as principais são: Lei 15, de 9 de julho de 2001; Decreto Real 526, de 14 de junho de 2002; e decreto Real 1652, de 9 de julho de 2004 (PARDO, in MELEIRO (Org.)). Através dessa legislação, o Estado impôs ao segmento do audiovisual um complexo organizacional onde as áreas de predominância estrangeira são tributadas em favor da produção local. A partir de 2007, esse sistema tributário foi incrementado, sob protestos de alguns segmentos produtivos:

A mais recente controvérsia ocorreu por ocasião da aprovação de uma nova Lei do Cinema, em junho de 2007. O texto da lei foi criticado durante meses pelos representantes dos três setores básicos (produção, distribuição e exibição). A versão final aprovada recebeu os elogios dos produtores e distribuidores, e as críticas dos exibidores e das redes de televisão. Para os produtores, as boas novas são o aumento significativo nas isenções fiscais, para quem investir em produções espanholas (de 5% para 18%). Além disso, as redes de televisão continuam **obrigadas** (*grifo nosso*) a investir 5% de seu lucro bruto em filmes espanhóis. (...) Os distribuidores – especialmente as subsidiárias americanas – ficaram satisfeitos em saber que podem cobrar um percentual mais elevado pelas receitas de bilheteria (até 60%), uma vez que o percentual médio da Europa gira em torno de 45% a 50%. Já os exibidores se opõem ferozmente à nova Lei do Cinema, porque ela mantém o sistema de cotas para filmes espanhóis e da União Européia (um dia para exibição de filmes espanhóis ou de outros países da Europa para cada três dias de exibição de filmes americanos). (*Idem*, p. 143)

Não é difícil perceber que o centro das ações do Estado em favor dos setores espanhóis de produção recai sobre segmentos onde a grande indústria atua com predominância. Seguindo a dinâmica existente em vários países europeus, o poder público atua de maneira efetiva na produção, através de isenções fiscais, com vistas a incentivar os realizadores internos. Por isenções fiscais, entenda-se, em última instância, ações privadas e recursos públicos. Em que pese as particularidades de cada país, vemos que a Espanha não é o primeiro a lançar mão de mecanismos dessa natureza para incrementar seu mercado produtivo.

Sob várias formas e com a utilização de diferentes ferramentas, Estados Unidos, Alemanha, Inglaterra e França, aproximam-se, cada qual a seu modo, de modelos semelhantes.

Já para os segmentos distribuidor e exibidor, as sobretaxas incidem sobre veiculação em salas de exibição e canais de televisão, o que gera recursos que são também alocados para as produções internas espanholas ou para co-produções com países da Zona do Euro.

Os números resultantes dessa política são significativos e mostram a importância de uma presença determinada das ações públicas para um mercado dominado pela indústria audiovisual estrangeira, entenda-se, Hollywood: *o número de filmes produzidos na Espanha duplicou em dez anos: de 91, em 1996, para 150 em 2006, com uma média de 108 filmes ao ano (125 nos últimos seis anos).* (*Ibidem*, p. 147)

Entre produções e co-produções, a Espanha viu suas realizações cinematográficas crescerem a partir dos anos 90, a despeito das sucessivas crises econômicas que se abateram por todo o mundo. Esse panorama só pode ser entendido ante a ação direta diferenciada do Estado em pontos definidos da escala de produção, distribuição e veiculação. Nesse sentido, a Espanha se apresenta como um, entre os demais países europeus, cujos resultados são mais significativos.

Ainda assim, no que se refere ao número de espectadores de filmes espanhóis, os dados não são tão animadores. Seguindo a tendência mundial, esse segmento tem sentido o afastamento do público das salas de cinema. Como podemos ver¹⁰⁰:

¹⁰⁰ Fonte: Filme B. Disponível em www.filmeb.com.br. Acessado em 19/01/2012 e 31/01/2012.

	2008	2009	Dif. % 2008/2009	2010	Dif. % 2009/2010
Público total	107,8 milhões	109,5 milhões	+ 1,6%	101,6 milhões	- 7,2%
Público filme nacional	14,3 milhões	17,5 milhões	+ 22,4%	12,9 milhões	- 26,3%
Público filme estrangeiro	93,5 milhões	92 milhões	+ 1,6%	88,7 milhões	- 3,6%

Como nos exemplos de outros países já demonstrados por nós, a tendência de queda não afeta tão somente os filmes nacionais. Ao contrário, observa-se uma retração generalizada do número de espectadores, mesmo para produções norte-americanas, derivadas, dentre outros, da expansão do comércio de DVDs e *Blu-Rays*, acesso a sistemas domésticos de reprodução com grande qualidade e fatores de ordem social, tais como segurança e, evidentemente, poder aquisitivo.

A despeito dos esforços do poder público para os segmentos da produção cinematográfica, o mercado consumidor interno da Espanha se distancia cada vez mais das salas de cinema, optando por outras formas de consumo. Ainda assim, o Estado mantém intactas as ações que garantem ao cinema uma fonte considerável de recursos oriundos de todo o complexo audiovisual.

No que diz respeito aos objetos de nossos estudos, ainda há que se considerar a inclusão da Espanha, além de Portugal e outros países da América Latina, no programa DocTV Ibero América do governo brasileiro. Trataremos desse caso com mais pormenores no capítulo II desta tese.

Portugal

Com uma realidade não tão distinta da espanhola e também com um sistema de governo democrático ainda bastante jovem¹⁰¹, Portugal se depara com problemas estruturais semelhantes, a despeito de suas idiossincrasias.

Em que pese a criação de um Ministério da Cultura em 1995, aquele país vem enfrentando vários problemas derivados não apenas de sua estrutura político-

¹⁰¹ A Revolução dos Cravos, em 1975, finalizou um período de 42 anos de ditadura militar em Portugal.

administrativa, mas também de sua fragilidade econômica. No plano político, uma relativa instabilidade tem influenciado o processo de consolidação de um sistema eficiente de investimentos para a cultura.

No período a partir da criação do Ministério da Cultura (1995), sucederam-se cinco governos e seis ministros da Cultura, o que não pode deixar de ter efeitos sobre a definição das linhas de orientação da política cultural e, naturalmente, sobre a produção legislativa, condição necessária para que essas estratégias possam ser levadas a cabo. (SANTOS, in RUBIN & BAYARDO, 2008, p. 303)

Por possuir uma economia pouco expressiva se comparada a outras do bloco Europeu, Portugal encontra-se na chamada “Zona Periférica do Euro”, sofrendo sobremaneira as consequências advindas das contingências políticas e econômicas de todo o Continente.

Assim, se por um lado o governo português empenha-se em reorganizar sua estrutura pública de gestão cultural, por outro, críticas bastante incisivas são feitas a um modelo predominantemente estatal, o que propicia uma forte pressão internacional, notadamente de países da Zona do Euro, para uma reorganização político-administrativa onde a participação privada teria um papel mais relevante, com uma conseqüente diminuição do Estado.

As crescentes dificuldades de intervenção do Estado têm-se traduzido, em muitos países, pela quebra do financiamento público, sendo a cultura, em regra, uma das áreas mais afectadas. Na verdade, há um discurso, recorrente nos fóruns da UE¹⁰², que enfatiza a importância da cultura e o seu papel para o desenvolvimento dos Estados-membros, a que não tem correspondido uma equivalente dotação em meios financeiros para as respectivas tutelas da cultura. No caso de Portugal, longe do mítico 1%, a parcela para a cultura no Orçamento de Estado é, para 2007, de apenas 0,43 (%). (*Idem*, p. 308)

¹⁰² União Europeia.

Vemos que a realidade portuguesa encontra também grandes dificuldades no que se refere ao planeamento e gerenciamento de gestão, ainda que o montante público investido se mantenha, em níveis percentuais, em patamares próximos ao de países como a Alemanha e Inglaterra, ou 0,5% do PIB.

Como resultado às críticas feitas aos modelos de gestão estatal, o país responde com uma ação já conhecida e exposta por nós anteriormente, qual seja, a política de isenções fiscais à iniciativa privada:

A promoção do mecenato cultural privado tem sido contemplada por sucessivos governos. Em Portugal – em 1986, foi regulado por um decreto-lei que ficou conhecido como a “Lei do Mecenato”; posteriormente têm vindo a ser produzidas algumas alterações legislativas que, em 1996, alargaram os benefícios fiscais a conceder às empresas mecenas; na actual agenda política mantem-se a intenção de rever essas disposições. No entanto, mais do que os valores dos benefícios fiscais, parecem ser as delongas burocráticas e os obstáculos levantados pelo Ministério das Finanças que figuram entre as principais dificuldades à promoção do mecenato. (*Ibidem*, p. 309 e 310)

Como vemos, também em Portugal a política de implantação de legislações de isenções fiscais parece estar ganhando espaço num contexto de escassez de recursos. O entrave, no caso português, se apresenta mais sob justificativas econômicas do que de qualquer outra natureza.

Notadamente em situações de crises financeiras, o receituário seguido de maneira generalizada relaciona-se a atribuir à iniciativa privada o poder de gestão de parte dos recursos públicos, sob a égide de eficiência administrativa. Isso, no entanto, nos parece pouco para justificar tal transferência de atribuições.

Explanamos aqui e de maneira bastante sucinta o caso de Portugal, exatamente por haver movimentos no sentido da criação de legislação específica para o incentivo fiscal à cultura, em moldes próximos aos existentes em outros países.

Ainda que os percentuais de abatimento desses mecanismos de isenções possam variar substancialmente, o que nos interessa averiguar é o modelo em voga que atribui à iniciativa privada o mérito da escolha de como e onde serão feitos os investimentos cujo

financiador são os cofres públicos. Nossa análise conclusiva recorrerá sobre os aspectos positivos e negativos desse modelo.

Itália e Áustria

Seguimos agora aos dois últimos exemplos europeus, Itália e Áustria, também incluídas em nossas análises por possuírem mecanismos de investimentos em cultura baseados em isenções fiscais.

Ambos os países contam com políticas públicas bastante semelhantes, ainda que voltadas a segmentos distintos. Se a música erudita é um componente da tradição cultural austríaca, o patrimônio arquitetônico milenar da Itália é uma das principais fontes de suas riquezas culturais. Assim, boa parte dos investimentos públicos realizados nesses países são, predominantemente, destinados a essas áreas, em detrimento das demais.

É claro que as estruturas de governo e instituições públicas austríacas e italianas são bastante distintas entre si, o que diferencia, por consequência, suas práticas de gestão. No caso italiano, por exemplo:

O fundo único para o Espetáculo (*Fondo Único Poer lo Spettacolo*), uma das principais áreas de atuação do ministério, teve seu orçamento de 2002 ameaçado com uma redução de 20%, comparado a 2001, e após muitas discussões acabou permanecendo relativamente estável. Os recursos destinados à cultura, porém, nem chegam a estar no cerne das discussões que envolvem o governo, alvo de críticas ferozes quanto à incapacidade de resolver problemas estruturais na área cultural. Acusado de não definir uma política cultural clara e abrangente; de não concatenar os projetos e recursos na própria esfera nacional e entre as diversas estruturas administrativas públicas; de privilegiar o passado, em detrimento do futuro e de pulverizar o poder decisório, o governo ainda vive às voltas com uma estrutura burocrática que também afeta o setor cultural. Timidamente, algumas modificações começam a se fazer sentir. (REIS, 2009, p. 273)

Com predominância de recursos públicos, os investimentos em cultura na Itália vêm sofrendo os efeitos das conjunturas macro-econômicas, ainda que o montante global

tenha oscilado positivamente nos últimos anos. Conforme dados disponíveis no *Cultural Policies and Trends for Europe*, a variação de investimentos públicos entre os anos de 2000 e 2008 foi da ordem de € 1.272 bilhões, de € 5.754 para € 7.026 bilhões. Esses números correspondam a um acréscimo de 22% em 8 anos e trazem um dado importante quanto a participação das instâncias de governo como financiadoras. Em 2000, enquanto o governo central era responsável por 44,6% de todos os recursos, Estados e Municípios contribuíam com 54,4%. Já em 2008, apesar do acréscimo nos valores totais, o governo central contribuiu com 34,1% enquanto Estados e Municípios ampliaram sua participação para 65,9%. (database COMPENDIUM¹⁰³).

Vimos que essa tendência descentralizadora também ocorreu a partir dos anos 1980 na Grã-Bretanha e 1990 nos Estados Unidos, onde os recursos do orçamento federal foram, gradativamente, realocados para instâncias regionais administrativas.

Também na Alemanha e na França, vimos realidades semelhantes, em que pese as origens distintas quanto a natureza de recursos. No caso alemão os Estados e Municípios foram responsáveis pela grande maioria dos investimentos em cultura, 85% em média, ao passo que o governo central contribuiu para o sistema com investimentos próximos a 15%. Já na França, observamos não apenas uma descentralização na gestão, mas também origens múltiplas das fontes. Em termos globais, o governo central contribuiu com aproximadamente 50% dos montantes investidos. A diversidade de fontes se deu na distribuição da dotação orçamentária para a cultura entre diversos Ministérios, o que garantiu uma relativa estabilidade nos investimentos.

Já na Itália, as sucessivas crises econômicas globais têm sido uma das principais causas do comprometimento dos programas públicos para a cultura. Como solução, o Estado tem optado pelo estímulo a uma maior aproximação da iniciativa privada, visando ampliar sua parcela de participação em mecanismos desenvolvidos pelas diversas esferas de governo. A lógica predominante nesse caso parece ser semelhante às de outras já mencionadas anteriormente: isenções fiscais.

¹⁰³ Disponível em <http://www.culturalpolicies.net/web/italy.php?aid=622>. Acessado em 23/01/2012 e 28/12/2012.

Existentes naquele país desde 1982, embora ainda com alcance restrito, os incentivos fiscais italianos vem sendo aprimorados e, a partir de fins dos anos 1990 e início dos 2000, várias ações foram efetivadas com resultados práticos importantes:

Espera-se que um novo impulso seja dado à parceria com o setor privado a partir de alterações na legislação corrente. Com a publicação em 27-7-2001 de norma prevista no código fiscal de 2000 (artigo 38 da Lei n. 342, de 21-11-2000), passou a ser possível a dedução das somas que as empresas destinem a projetos culturais que tenham como beneficiários as associações, fundações e consórcios privados atuantes no setor cultural. Vigente desde o início de 2002, a lei autoriza a dedução do total dos recursos financeiros destinados e atribuí ao ministério [dos Bens e Atividades Culturais – *Ministero pei Beni e le Attività Culturali*] estabelecer periodicamente a renúncia disponibilizada pelo Estado e as categorias beneficiadas pela lei. (*Idem*, p. 275)

Ainda que o Ministério tenha sido responsável pela determinação periódica tanto das categorias beneficiadas pela isenção quanto pelo montante a ser canalizado para o programa, ao que parece a decisão sobre qual projeto seria beneficiado pela “ação privada” caberia ao incentivador.

Dinâmicas semelhantes podem ser observadas em diferentes países, notadamente a partir dos anos 1990. Na Espanha, a partir de 2007, o aumento das isenções fiscais, de 5% para 18% nos investimentos feitos em produções cinematográficas espanholas. Na França, a instituição dos incentivos legais para investimentos em cultura, instituídos em 1987 através da Lei n° 87-571, com percentuais de abatimento de 0,225% e 0,325% do faturamento global do incentivador. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, as já históricas práticas de abatimentos dos investimentos realizados em “instituições sem fins lucrativos”¹⁰⁴. Todas essas ações, sem exceção, baseadas em isenções fiscais. Em outros termos, financiadas pelo poder público. Também na Itália, vemos a mesma lógica sendo utilizada para o reordenamento da gestão cultural.

E ao que parece, a Áustria segue pelos mesmos trilhos.

Os investimentos naquele país em período semelhante foram crescentes, e as tendências de participação dos diferentes níveis de governo seguiram fluxos próximos

¹⁰⁴ A esse respeito, ver contido às páginas 39 e 40 desta tese.

aos italianos: € 1.833 bilhões em 2001 e € 2.287 bilhões em 2008. A participação do Governo Central foi de € 699 milhões (38,17%) em 2001 e de € 742 milhões (32,47%) em 2008, para um total de € 1.133 milhões (61,83%) em 2001 e € 1.540 milhões (67,53%) em 2008 das instâncias regionais de governo (database COMPENDIUM¹⁰⁵).

Outro dado relevante a ser evidenciado, diz respeito a progressivos programas de incentivo voltados para a iniciativa privada, também a partir das décadas de 80 e 90:

Em 1987 o governo da Grande Coalizão reforçou a parceria entre a cultura, o Estado e a economia. Através do Ministério das Finanças, lançou uma regulamentação que incentivava a iniciativa privada a investir no patrocínio de eventos culturais através de deduções fiscais e dedicou-se a formar condições que possibilitassem maior autonomia da infra-estrutura cultural. (...) Em 2000, com a ascensão de uma coalizão de centro-direita, o orçamento cultural austríaco (assim como o de vários outros departamentos) sofreu cortes significativos. Com isso, nova esperança foi depositada na diversificação das fontes de financiamento, promovida em especial pela maior participação do setor privado. (REIS, 2009, p. 292 e 293)

Vemos que o estímulo à participação privada no financiamento das ações para a cultura parece estar contido em uma tendência global. Em que pese alguns exemplos onde o Estado assume papel decisivo¹⁰⁶, modelos de gestão compartilhada através de organizações não governamentais (ONGs), Conselhos e assemelhados, além é claro, de políticas de incentivo fiscal, estão entre os “padrões” que visam a ampliação de recursos e a participação privada mais efetiva nos rumos das políticas culturais. A Europa, modelo do Estado do Bem Estar Social, parece seguir esses rumos em sua caminhada à globalização. Como nos mostra Néstor García Canclini:

A globalização é imaginada mais facilmente para os mercados que para os seres humanos. Outro modo de dizer isto é que transitamos da modernidade ilustrada para a modernidade neoliberal. (...) o atual projeto modernizador se caracteriza não por se propor a incluir a todos, nem sequer nas declarações de

¹⁰⁵ Disponível em <http://www.culturalpolicies.net/web/austria.php?aid=622>

¹⁰⁶ Como vimos, a França parece ser o único país onde as ações do Estado para a cultura ainda não estão sendo questionadas ou transferidas para a iniciativa privada de maneira significativa.

programas. Sua seletividade se organiza segundo a capacidade de oferecer trabalho ao menor custo e conquistar consumidores mais que desenvolver a cidadania. (...) Portanto, por mais que nos dias que correm se fale muito mais de integração entre países latino-americanos e europeus e se realizem acordos mais concretos que em qualquer época anterior, a abertura aos outros, a construção de uma interculturalidade democrática, está mais subordinada ao mercado que em qualquer época precedente. (CANCLINI, 2007, p. 75 e 76)

É importante frisarmos que essa maior participação de setores da iniciativa privada na gestão de recursos públicos parece ser uma tendência global. O que é pertinente aqui é questionarmos os mecanismos sobre os quais são implementadas normas de procedimento para uma conseqüente democratização (ou socialização?) das escolhas dos investimentos e dos resultados deles advindos. Essa, a nosso ver, deve ser a questão central para uma análise crítica produtiva aos modelos de gestão cultural baseados em isenções fiscais.

AMERICA LATINA

A despeito das peculiaridades de cada país latino americano, o contexto para a região no que se refere a políticas públicas para cultura é bastante semelhante. Tanto no que diz respeito a estruturas governamentais quanto aos modelos de financiamento, respeitadas as singularidades de cada país, observamos um ambiente semelhante de Norte a Sul da região, onde: *a)* iniciativas de maior envergadura em relação a organização de um complexo administrativo surgem, via de regra, a partir das décadas de 80 e 90, ainda que ações localizadas estejam presentes ao longo de todo o século XX e, em alguns casos, já a partir de períodos mais remotos; *b)* com algumas poucas exceções, a participação direta do Estado parece ser quase que exclusiva até meados dos anos 80; *c)* Leis de isenções fiscais, algumas delas ainda incipientes, surgem a partir dos anos 80 e 90, visando uma maior participação da iniciativa privada nos mecanismos de

financiamento cultural; d) tratados de cooperação econômica¹⁰⁷ como o NAFTA, MERCOSUL¹⁰⁸, UNASUL, OTCA e ALCA, parecem ter poucos resultados práticos para os diversos segmentos da produção cultural.

Em todos os casos, entretanto, o valor atribuído à cultura, tanto pelos poderes públicos quanto pelas iniciativas privadas, parece estar confinado mais à protocolos de intenções do que ações efetivas. Mesmo se considerados os esforços localizados para o estímulo e valorização de elementos culturais e atividades artísticas em alguns países, os resultados sobre a preservação de patrimônios culturais, socialização de recursos empregados para os diversos segmentos e organização de complexos produtivos no que se refere a divulgação e distribuição de bens culturais, ainda são bastante frágeis. Ambos os lados, público e privado, parecem não terem a exata compreensão do significado dos resultados obtidos com investimentos realizados na cadeia produtiva da cultura.

De todo modo, é importante ressaltar que em muitos casos, as ações públicas diretas e as legislações de estímulos a organizações e instituições público-privadas de gestão são bastante semelhantes e começam a ser pensadas a partir dos anos 1980, em menor escala, e 1990, em sua grande maioria.

No México e na Argentina, países detentores das maiores economias da América Latina [atrás apenas do Brasil], e também em países como Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Paraguai, existem semelhanças entre as ações públicas e os problemas derivados de escassez de recursos. As soluções encontradas refletem, evidentemente, idiossincrasias políticas e sociais.

¹⁰⁷ NAFTA: *North American Free Trade Agreement* – 1993 (www.naftanow.org); MERCOSUL: *Mercado Común Del Sur* – 1991 (www.mercosur.int); UNASUL: *Unión de Naciones Suramericanas* – 2004 (www.unasur.org); OTCA: *Organización Del Tratado de Cooperación Amazônica* – 1978 (www.otca.info); e ALCA: *Área de Livre Comércio das Américas* – 1994 (<http://www.ftaa-alca.org>). Distintas em suas naturezas, mas extremamente importantes no contexto político-administrativo Latino-Americano, em nenhum dos textos de apresentação dos tratados consta a palavra “Cultura”.

¹⁰⁸ No MERCOSUL foram criadas os seguintes mecanismos relacionados ao estímulo às atividades de integração da produção, veiculação e consumo culturais: a Reunião de Ministros da Cultura do MERCOSUL (1995), o Parlamento Cultural do MERCOSUL e o MERCOSUL Cultural (1996), a Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do MERCOSUL (Recam) e o Fundo MERCOSUL Cultural (2010). Em que pese a importância das medidas, poucos foram os resultados efetivos para a integração regional, fomento e circulação das produções culturais dos países membros do Tratado. Maria Susana Arrosa Soares publicou um artigo a respeito, constante em nossas referências.

Entretanto, chamamos a atenção para a tendência de vários Estados nacionais a promoverem um chamamento da iniciativa privada em relação ao financiamento de parte das ações voltadas para a cultura. Isso se dá a partir da década de 1980 e se aprofunda nas décadas de 1990 e 2000, não por coincidência, um período de agravamento de crises econômicas de abrangência mundial.

Os países que lançaram mão de algum tipo de legislação dessa natureza são o México, com suas *Ley Federal de Cinematografía (LFC) – 1991* e *El artículo 226 de la Ley de Impuesto sobre la Renta – 2007*, o Uruguai, com a *Ley de Presupuesto Nacional n° 17.930 – 2005*; a Argentina, que ainda vive um processo de discussões parlamentares a respeito de uma legislação específica, a *Ley de Mecenazgo – Mayormente*; o Chile com sua *Ley de Conaciones Culturales n° 18.985 de 28/06/1990* e a Colômbia com a *Ley General de la Cultura n° 397 – 1997*. Outros países, como o Peru e o Paraguai, reconhecem a gestão da cultura como responsabilidade exclusiva do Estado, contando com mecanismos distintos no que se refere ao financiamento de ações para seus diversos segmentos.

Vamos a exposição e análise de cada um dos casos.

México

No México, por exemplo,

Si hasta entonces [anos 70] había sido el Estado el principal promotor de la vida cultural, em los años 80 nacen varias organizaciones no gubernamentales que ganan espacios de actuación y de desarrollo de la cultura. Entre ellos el Movimiento Mexicano de la Nueva Canción, Danza Mexicana, la Federación Mexicana de Cineastas, el Foro de la Cultura Mexicana, organizaciones que promueven la celebración del Primer Encuentro de Organizaciones Culturales Independientes en Metepec, Puebla¹⁰⁹. (...) Otro momento importante de las políticas culturales es la (...) creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, como organismo descentralizado,

¹⁰⁹ Metepec, cidade mexicana do estado de Puebla.

*dependiente de la Secretaría de Educación Pública, encargado de transformar la relación arte y sociedad en esos momentos de crisis.*¹¹⁰ (JIMÉNEZ, in RUBIM & BAYARDO (Orgs.), 2008, p. 209 e 210)

Ainda que essas organizações não sejam as responsáveis pelo desenvolvimento de programas de ações voltadas à cultura, passaram a servir como mecanismos para o estabelecimento de um diálogo direto entre a sociedade e os vários níveis da administração pública.

Sobre o estímulo à participação da iniciativa privada em questões culturais, o México apresentaria um exemplo curioso no que concerne às influências de tratados macro-econômicos e à sua produção cultural.

Desde meados do século XX, o país vivenciou um crescimento vertiginoso de sua produção cinematográfica, superando seu grande rival, a Argentina, até os anos 80. Para tanto, uma forte intervenção pública foi promovida, com políticas protecionistas relacionadas a cotas de exibição, criação de um sistema estatal de distribuição – cuja maior referência foi a estatal Películas Mexicanas – Pelmex¹¹¹, privatizada em 1992 – e o incentivo à produção com investimentos diretos.

Seus vizinhos norte-americanos, com influência histórica sobre diversos setores da economia mexicana, viam o México como uma barreira protetora em relação à produção da América Latina. Como resultado, o avanço das produções mexicanas sobre toda a região Sul ocorreu com a cumplicidade e apoio dos EUA.

No início dos anos 1980, é criado o Instituto Mexicano de Cinematografia – INCINE para apoiar a atividade cinematográfica:

¹¹⁰ “Se até então [anos 70] o Estado havia sido o principal promotor da vida cultural, nos 80 nasceriam várias organizações não governamentais que ganham espaços de atuação e de desenvolvimento cultural. Entre elas o Movimento Mexicano da Canção Nova, Dança Mexicana, a Federação Mexicana de Cineastas, o Fórum Cultural do México, instituições que promovem a realização da Primeira Reunião de Organizações Culturais Independentes em Metepec, Puebla. (...) Outro momento importante das políticas culturais é a criação do Conselho Nacional para a Cultura e as Artes, como uma agência descentralizada, no âmbito do Ministério da Educação, responsável por transformar a relação entre arte e sociedade em momentos de crise.” (Livre tradução do autor)

¹¹¹ Empresa estatal mexicana, criada em 1947 para fomentar o desenvolvimento do cinema daquele país.

*... organismo público descentralizado que impulsa el desarrollo de la actividad cinematográfica nacional a través del apoyo a la producción, el estímulo a creadores, el fomento industrial y la promoción, distribución, difusión y divulgación del cine mexicano. Se creó el 25 de marzo de 1983 para: • Consolidar y acrecentar la producción cinematográfica nacional. • Establecer una política de fomento industrial en el sector audiovisual. • Apoyar la producción, distribución y exhibición cinematográfica dentro y fuera de las fronteras de México. • Generar una buena imagen del cine mexicano y sus creadores en el mundo. • Promover el conocimiento de la cinematografía a públicos diversos a través de festivales, muestras, ciclos y foros en todas las regiones del país.*¹¹²

Esses objetivos foram, entretanto, sensivelmente comprometidos a partir da assinatura de dois tratados comerciais: a ALCA e o NAFTA. Enquanto o primeiro visava a participação de países de todo o Continente Americano, no segundo estavam previstas as adesões apenas dos países do Norte, Estados Unidos, Canadá e México.

Com promessas de integração regional e auxílio mútuo entre as Nações participantes através da formação de blocos econômicos, a ausência de equivalência de forças entre Estados Unidos, Canadá e México resultaram em severas consequências para a produção cinematográfica mexicana.

Políticas de privatizações, principalmente a Películas Mexicanas – PEMEX, em 1992, levaram a produção cinematográfica mexicana a níveis bastante modestos a partir dos anos 90, se comparados com as décadas anteriores.

Como podemos ver:

A confrontação de dados é bastante esclarecedora e ilustra (...) as desvantagens que tratados de integração cinematográfica podem proporcionar à América Latina, quando os mesmos não reservam aos Estados nacionais – como soube fazê-lo o Canadá, por

¹¹² “... agência pública descentralizada que promove o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, apoiando a produção, incentivando os criadores, o desenvolvimento industrial e elementos de promoção, distribuição, difusão e divulgação do cinema mexicano. Foi criada em 25 de março de 1983 para: • Consolidar e incentivar a produção cinematográfica nacional. • Estabelecer política de desenvolvimento industrial para o setor audiovisual. • Apoiar a produção, distribuição e exibição cinematográfica, dentro e fora das fronteiras do México. • Criar uma boa imagem do cinema mexicano e de seus criadores no mundo. • Promover o conhecimento das audiências cinematográficas diversas através de festivais, exposições, cursos e fóruns em todas as regiões do país.” (Livre tradução do autor) Disponível em <http://www.imcine.gob.mx/el-instituto.html>. Acessado em 17/03/2012 e 18/07/2012.

exemplo, no próprio Nafta – a livre decisão sobre as formas que podem manter ou incentivar a produção de suas próprias imagens. Isso conduziu a cinematografia mexicana a produzir, entre 1994, dada da entrada em vigor do NAFTA, e 2003, um total de 212 longas-metragens, com uma média de 21,2 filmes por ano, ante 747 produções do período de 1983 a 1993 e uma média de 74,7 títulos anuais. Ou seja, uma queda de 71,6% da produção entre um período e outro. (GETINO, in MELEIRO (org.), 2007, p. 38)

Signatário do NAFTA, no que se refere às políticas culturais voltadas para o cinema o México vivenciou uma sensível diminuição não apenas nos níveis de produção de filmes, mas também um remodelamento de seu mercado consumidor interno:

Com o tratado se destruiu, em poucos anos, o que custou mais de seis décadas para ser construído: um cinema forte com identidade própria... Ao deixar de produzir 532 filmes, criou-se um brutal desemprego com o conseqüente fechamento de empresas, a redução do pagamento de impostos, a sub-utilização de nossa capacidade industrial instalada, a queda de nossas exportações e o incremento dos filmes estrangeiros. Reduziram-se drasticamente as possibilidades de expressão dos artistas mexicanos e a comunicação com seu público; basta assinalar que, em 2002, só 9% dos mexicanos consumiram fitas nacionais e 80,3% se formou sentimental e ideologicamente com fitas de origem norte-americana. (UGALDE, 1981 apud GETINO, in MELEIRO (org.), 2007, p. 39)

Ainda assim, algumas ações do governo mexicano foram implementadas para salvaguardar suas produções nos segmentos do cinema e do audiovisual. A despeito de seus alcances e resultados efetivos para a produção, distribuição e consumo internos, mostravam a preocupação do Estado em relação ao segmento.

A primeira delas, a *Ley Federal de Cinematografía*¹¹³, de 29 de dezembro de 1991, dispunha o que segue:

ARTICULO 1º.- *Las disposiciones de esta Ley son de orden pública e interés social y regirán en todo el territorio nacional. El objeto de la presente Ley es promover la producción,*

¹¹³ Disponível em <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/103.pdf>. Acessado em 11/11/2012 e 03/01/2013.

*distribución, comercialización y exhibición de películas, así como su rescate y preservación, procurando siempre el estudio y atención de los asuntos relativos a la integración, fomento y desarrollo de la industria cinematográfica nacional.*¹¹⁴

A Lei reintroduziria uma concepção estatal de investimento ao cinema, implementando mecanismos legais de estímulo à produção, distribuição e, posteriormente, de regulação da exibição em todo o território nacional. Esses dispositivos estariam contidos na criação e regulamentação, pelos Artigos 33 e 34 da própria lei, do *Fondo de Inversión y Estímulo al Cine – FIDECINE*:

ARTICULO 33.- *Se crea un Fondo de Inversión y Estímulos al Cine, cuyo objeto será el fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional, que permita brindar un sistema de apoyos financieros, de garantía e inversiones en beneficio de los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales. Para administrar los recursos de este fondo se constituirá un Fideicomiso denominado: "FONDO DE INVERSION Y ESTIMULOS AL CINE" (FIDECINE).* **ARTICULO 34.-** *El Fondo se integrará con: I.- La aportación inicial que el Gobierno Federal determinar. II.- Los recursos que anualmente señale el Presupuesto de Egresos de la Federación. III.- Las aportaciones que efectúen los sectores público, privado y social. IV.- Las donaciones de personas físicas o morales, mismas que serán deducibles de impuestos, en términos de Ley. V.- Los productos y rendimientos que generen las inversiones que realice el fiduciario del patrimonio fideicomitado. VI.- El producto de los derechos que se generen por cinematografía conforme a la Ley Federal de Derechos, en su Artículo 19-C, Fracción I, incisos a) y b) y IV: (?). VII.- Las sanciones pecuniarias administrativas que se apliquen con motivo de esta Ley.*¹¹⁵

¹¹⁴ “ARTIGO 1º -. As disposições desta Lei são de interesse público e social e contemplam todo o território nacional. O objetivo desta Lei é promover a produção, comercialização, distribuição e exibição de filmes, bem como seu resgate e preservação, visando sempre ao estudo e à atenção aos assuntos relativos a integração, fomento e desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional.” (Livre tradução do autor)

¹¹⁵ “Artigo 33. É criado um Fundo de Investimento e Estímulo ao cinema, cujo objetivo será o fomento e promoção permanentes da indústria cinematográfica nacional, que permita favorecer um sistema de apoios financeiros e garantias de investimentos em benefício dos produtores, distribuidores, comercializadores e exibidores de filmes nacionais. Para administrar os recursos deste fundo, se constituirá um mecanismo denominado “FUNDO DE INVESTIMENTO E ESTÍMULO AO CIEMA (FIDECINE). Artigo 34.- O Fundo será composto por: I.- Aportes iniciais que o Governo Federal determinar. II.- Os recursos anuais oriundos do orçamento e de despesas da Federação. III - As contribuições feitas pelo público privado e social IV - Doações de pessoas físicas ou jurídicas, incluindo as dedutíveis nos termos de Lei; V - Os produtos e os rendimentos gerados a partir dos investimentos feitos pelo administrador da propriedade

A fragilidade das ações, no entanto, estava relacionada a contingência econômica daquele país. Inserido em um contexto global de crises acirradas em âmbito local pelo modelo de integração com os Estados Unidos e Canadá, o México continuava a se mostrar debilitado no que se refere ao poder efetivo do Estado para a implementação de ações voltadas ao estímulo à sua produção cinematográfica.

Em 1997

La situación del cine mexicano se agravó por los efectos de la crisis económica de 1995 y llegó a su extinción, al producirse en 1997 únicamente 9 largometrajes, la cifra más baja desde 1932. A fin de buscar una salida a esta difícil situación, el Ejecutivo Federal creó, en diciembre de 1997, el Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad (FOPROCINE), que tiene por objeto apoyar óperas primas y un cine mas autoral y experimental. (...). És un fideicomiso a cargo del Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), y su misión és fomentar el desarrollo de la actividad cinematográfica nacional de calidad no contemplad en el artículo 33 de la LFC, con la participación de la comunidad de cineastas, a fin de satisfacer las necesidades y requerimientos culturales y de entretenimiento de la población en general, a través del apoyo a la producción de largometrajes.¹¹⁶ (FIGUEROA y URRUTIA, in SOLOT, 2009, p. 181 e 182)

A despeito dessa legislação, a produção e o consumo de cinema no México nas décadas de 1990 e 2000 seguiram baixos se comparadas ao seu histórico anterior. Essa realidade levou o governo federal mexicano a lançar mão de outros mecanismos de

fiduciária VI - As receitas dos direitos gerados pelo filme, como determina a presente Lei Federal, artigo 19-C, Seção I, alíneas a) eb) e IV: ()?. VII - As sanções administrativas que se apliquem previstas nesta Lei. (Livre tradução do autor)

¹¹⁶ “A situação [da] produção de filmes mexicanos se agravou pelos efeitos da crise econômica de 1995 e atingiu seu auge quando, em 1997, foram produzidos apenas 9 longas metragens, o número mais baixo desde 1932. A fim de encontrar uma solução para esta situação difícil, o Governo Federal criou, em dezembro de 1997, o Fundo para a Produção Cinematográfica de Qualidade (FOPROCINE), que visava apoiar obras de qualidade e um cinema mais autoral e experimental. (...) Os investimentos ficariam a cargo do Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), e sua missão seria promover o desenvolvimento do cinema nacional de elevada qualidade, não contemplado pelo artigo 33 da LFC, com a participação da comunidade de cineastas, para atender às necessidades e aos anseios culturais e de entretenimento da população em geral, através do apoio à produção de longas-metragens.” (Livre tradução do autor)

estímulo ao seu mercado interno. Os caminhos escolhidos foram os de isenção fiscal, primeiramente concedidos através do *Impuesto sobre la Renta* de pessoas físicas, em 2007 e, um ano mais tarde, em 2008, sobre concessões à iniciativa privada através de “*la Ley de Impuesto Empresarial*”, com características peculiares.

Para o primeiro caso, as isenções seriam da ordem de “*10% del impuesto sobre la renta*” (*idem*, p. 186) para os investimentos em produções nacionais através de procedimentos regulamentados e implementados pelo poder público federal.

No que se refere a isenções às empresas, no entanto,

*Es importante señalar que la referida ley no prevé de manera específica ninguna disposición que contenga algún estímulo fiscal en materia de cinematografía, por lo que resultará aplicable el régimen general de ley, que por sí, busca incentivar la inversión por parte de los contribuyentes. (...) En estos términos para efectos del impuesto en comento, no se establece un estímulo específico, más allá del régimen general de ley que de suyo busca incentiva cualquier tipo de inversión, específicamente activos, y especialmente aquellos que generan ingresos que serán sujetos al pago del impuesto.*¹¹⁷ (*Ibidem*, p. 191 e 192)

Ainda que não se tratasse de um dispositivo não específico para o cinema, a *Ley de Impuesto Empresarial* seria mais uma tentativa do governo mexicano em ampliar os investimentos para as produções culturais como um todo, com reflexos para o cinema e o audiovisual.

Em que pese tais tentativas, os resultados foram bastante tímidos se comparados aos níveis de produção e consumo das décadas anteriores à de 1990, como vimos pelos números apresentados anteriormente.

¹¹⁷ “É importante notar que essa lei não prevê um mecanismo específico de estímulo fiscal para o cinema, sendo aplicável a lei geral que visa a incentivar o investimento privado [às produções artísticas]. (...) Nestes termos, para os efeitos fiscais em questão, não definia um estímulo específico, mas estabelecia um regime geral de direito que por si só incentiva a busca de qualquer tipo de incentivo, especificamente aqueles que geram renda sujeita ao pagamento de impostos.” (Livre tradução do autor)

Também em relação ao mercado consumidor interno mexicano para o triênio 2008/2009/2010¹¹⁸, observou-se uma perda de espaço gradativa das produções locais em relação a filmes estrangeiros, notadamente os oriundos dos Estados Unidos:

	2008	2009	Dif. % 2008/2009	2010	Dif. % 2009/2010
Público total	182,0 milhões	178,0 milhões	- 2,2%	189,6 milhões	+ 6,5%
Público filme nacional	12,7 milhões	13,4 milhões	+ 5,5%	11,6 milhões	- 13,4%
Público filme estrangeiro	169,3 milhões	164,6 milhões	- 2,8%	178 milhões	+ 8,1%

É evidente que não podemos esquecer que as décadas de 1970 a 2000 foram marcadas por graves crises econômicas de âmbito global, com reflexos recessivos sobretudo nas economias capitalistas periféricas de todo o mundo. Na América Latina, não apenas o México, mas Brasil, Argentina e vários outros países tiveram, nesse período, momentos de declínio em suas atividades.

Entretanto, os dados apresentados servem para que possamos entender melhor esse contexto, sua relação com tratados econômicos regionais multilaterais e seus impactos na gestão pública dos investimentos culturais.

Colômbia

Mas ao Sul, vemos outros modelos administrativos, alguns dos quais em desenvolvimento, todos baseados em financiamento predominantemente estatal, ainda que em alguns caso haja estudos ou processos de implementação de mecanismos de isenções fiscais visando a aproximação da iniciativa privada às ações culturais.

O exemplo da Colômbia, um dos países da América do Sul com instituições seculares, nos parece bastante peculiar. As primeiras ações públicas para cultura datam do século XVIII¹¹⁹ e até os dias de hoje, o Estado é o responsável por políticas de

¹¹⁸ Fonte: Filme B – www.filmeb.com.br, acessado em 20/01/2012 e 31/03/2012.

¹¹⁹ *Biblioteca Nacional: 1777; Comisión Corográfica: 1859; Museo Nacional de Colômbia: 1823.* (BRAVO, in RUBIM & BAYARDO (orgs.), 2008, p. 121)

fomento a atividades de preservação do patrimônio e estímulo a movimentos artísticos contemporâneos.

A criação do Ministério da Cultura e a aprovação da *Ley 397 de 7 de agosto de 1997 – Ley General de Cultura*¹²⁰, foi um passo determinante para o que se seguiria nos anos posteriores: definições claras sobre o papel do Ministério da Cultura; elaboração de um Plano Nacional de Cultura (2001); e criação e implementação do Sistema Nacional de Cultura, estabelecido pela *Ley General de Cultura* que

*(...) contempla: El Consejo Nacional de Cultura órgano asesor del Ministerio de Cultura en materia de política cultural y de seguimiento a su puesta en marcha y en la vigilancia en la ejecución del gasto público en cultura. (...) El Sistema Nacional de Cultura contempla los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales presididos por la máxima autoridad de la instancia territorial correspondiente. Tienen una amplia representación. (...) El Sistema Nacional de Cultura considera la conformación de los Consejos Nacionales de las Artes y la Cultura en cada una de las manifestaciones artísticas y culturales y con la misión de asesorar al Ministerio en políticas, planes y programas en su área respectiva. Existen en: música, artes escénicas, danzas, artes visuales, cinematografía, medios ciudadanos. Además opera el Consejo de Monumentos Nacionales encargado de asesorar las políticas y definiciones sobre patrimonio.*¹²¹ (BRAVO, in RUBIN & BAYARDO (orgs.), 2008, p. 133 e 134)

É importante notarmos uma certa tradição colombiana em definir as questões de cultura como uma responsabilidade do Estado e, ao mesmo tempo, criar mecanismos para que as ações públicas possam ser implementadas em um regime de participação democrática. Um Sistema Nacional de Cultura que contemple Conselhos regionais e

¹²⁰ Disponível em <http://www.sinic.gov.co>. Acessado em 15 de março de 2012.

¹²¹ “(...) contempla: O Conselho Nacional de Cultura, órgão consultivo do Ministério da Cultura para política cultural e de monitoramento da execução dos gastos com cultura. (...) O Sistema Nacional de Cultura inclui os conselhos departamentais, distritais e municipais, presididos pelas máximas autoridades correspondentes às instâncias territoriais. Eles têm uma ampla representação. (...) O Sistema Nacional de Cultura considera a formação dos Conselhos Nacionais de Artes e Cultura em cada uma das manifestações artísticas e culturais, com a missão de assessorar o Ministério sobre as políticas, planos e programas em suas respectivas áreas. Eles existem em música, artes cênicas, dança, artes visuais, cinema, mídia cidadã. Através dele também opera o Conselho de Monumentos Nacionais para assessorar as políticas e definições sobre Patrimônio.” (Livro tradução do autor)

nacionais dos diversos segmentos artísticos pode resultar em uma experiência de gestão singular.

A mesma *Ley General de Cultura* criou também mecanismos para incentivo à indústria cinematográfica, amparada em cooperação entre Estado e iniciativa privada, ainda que sob coordenação estatal:

...a *Dirección de Cinematografía*, encarregada da concepção de políticas e mecanismos para a ativação e harmonização das diferentes áreas da cinematografia nacional, e o *Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica “Proimágenes en Movimiento”*, corporação sem fins lucrativos, com capital misto, regida pelo direito privado e que apóia as ações da Direção de Cinematografia para o desenvolvimento integral da indústria cinematográfica. Entre os principais apoios à produção cinematográfica estão os Concursos de Prêmios Nacionais de Cinema, programas de estímulo à criação e gestões com outras entidades para financiar em condições favoráveis a indústria cinematográfica. Em agosto de 2003, a Lei de Cinema (lei n° 814) criou mecanismos para que o cinema colombiano tivesse condições de recuperação financeira razoáveis para produtores e investidores. Entre os instrumentos que esta Lei estabeleceu destacam-se benefícios fiscais para investidores e patrocinadores, além da criação de um Fundo para o Desenvolvimento Cinematográfico, monetizado por uma cota parafiscal que produtores, distribuidores e exibidores pagam, canalizada por meio das receitas de bilheteria e que são posteriormente reinvestidas no mesmo setor por concursos públicos e créditos. (IZCUE, in MELEIRO (org.) 2007, pg. 202 e 203)

Vemos, mais uma vez, políticas de isenções fiscais voltadas para o segmento de produção e taxações sobre distribuidores e exibidores, ambos mecanismos criados com a finalidade de capitalizar e incentivar a produção interna de filmes. Modelos semelhantes já descrevemos acerca das realidades de países diversos como Alemanha, França, Espanha e México, e ainda veremos em outros casos.

No que se refere ao mercado consumidor cinematográfico interno colombiano, vamos aos dados relativos ao triênio 2008/09/10¹²²:

¹²² Fonte: Filme B – www.filmeb.com.br, acessado em 20/01/2012 e 31/03/2012.

	2008	2009	Dif. % 2008/2009	2010	Dif. % 2009/2010
Público total	21,5 milhões	27,3 milhões	+ 27,0%	33,6 milhões	+ 23,1%
Público filme nacional	2,2 milhões	1,3 milhões	- 40,9%	-	-
Público filme estrangeiro	19,3 milhões	26 milhões	+ 34,7%	-	-

Ainda que incompletas, as informações são similares às de outros países já apresentados por nós. No que se refere ao número de espectadores, há uma predominância das produções estrangeiras em detrimento das nacionais. A despeito das ações públicas incentivadoras voltadas para o segmento de produção, suas consequências para o mercado consumidor interno parecem não seguir a mesma tendência, alinhando-se mais a um panorama global onde os filmes estrangeiros, leia-se oriundos dos Estados Unidos, se destacam.

Ainda assim, vemos que ao mesmo tempo que é lembrada seguidamente por suas ligações próximas com os EUA¹²³, na questão do gerenciamento da cultura, a Colômbia parece estar um tanto quanto distante do modelo liberal norte-americano. Com um sistema de gestão predominantemente público, as primeiras aproximações diretas entre Estado e iniciativa privada têm ocorrido, também, através de incentivos fiscais e sobretaxas a produtos estrangeiros, a partir dos anos 1990.

Também na América do Sul, há outros exemplos que ao nosso ver merecem destaque. Primeiramente Argentina, Chile e Uruguai, cujos modelos baseados na centralização estatal dão sinais de cansaço e começam a ser debatidos visando uma maior articulação com a iniciativa privada. Por último, veremos rapidamente os exemplos de Peru e Paraguai, cada um trazendo suas peculiaridades.

¹²³ Tanto na luta contra o narcotráfico, onde os EUA fornecem equipamentos e logística em troca de cooperação militar, com implicações para as relações da Colômbia com outros países sul-americanos, quanto no estabelecimento de parcerias comerciais privilegiadas através de acordos de livre-comércio com aquele país.

Argentina

Na Argentina, , já a partir de meados do século XX o poder público reconheceu que a cultura, assim como a educação, eram bens comuns, cujas gestões seriam de responsabilidade do Estado. Na verdade, essa noção vem da Constituição Peronista de 1949 e permaneceu, sob certos aspectos, até os dias de hoje. Foi também a partir de fins da década de 1940 e início da de 1950 que o cinema argentino começou a receber apoio estatal, principalmente com o estabelecimento da obrigatoriedade de exhibições de filmes nacionais nas salas de todo o país. Outro fator importante foi a criação do *Festival de Cine de Mar del Plata*, hoje *Festival Internacional de Cine de Mar del Plata*, um dos principais eventos cinematográficos do continente e do mundo:

Único festival latinoamericano calificado por la FIAPF¹²⁴ como categoria "A" fue concebido en 1953 frente a la necesidad de reflejar el universo del cine argentino, así como también el de la cinematografía mundial. Año tras año, el Festival se ha consolidado como una muestra fundamental del desarrollo e intercambio de la industria cinematográfica y de las artes audiovisuales. El Festival es hoy una cita obligada para realizadores, actores, productores, distribuidores y cinéfilos.¹²⁵

A gestão pública nacional da cultura argentina é de responsabilidade da *Secretaría de Cultura*, vinculada diretamente à Presidência da República, com atribuições sobre as diversas áreas artísticas e patrimônio histórico e cultural.

A atual estrutura da *Secretaría* existe desde 2002, instituída quando a Argentina atravessava um dos piores momentos econômicos de toda a sua História. Mesmo assim, o órgão foi criado visando proporcionar uma administração descentralizada e pouco

¹²⁴ FIAPF – Federação Internacional das Associações de Produtores Cinematográficos – <http://www.fiapf.org>

¹²⁵ “Único festival latino-americano qualificado pela *FIAPF* como categoria "A", foi concebido em 1953 diante da necessidade de reflexão sobre o universo do cinema argentino, bem como do cinema mundial. Ano após ano, o Festival se consolidou como uma mostra fundamental para o desenvolvimento e troca da indústria do cinema e das artes de mídia. O Festival é agora uma referência obrigatória para cineastas, atores, produtores, distribuidores e cinéfilos.” (Livre tradução do autor) Disponível em <http://www.mardelplatafilmfest.com>. Acessado em 22/03/2012.

dependente do governo central. Sua estrutura administrativa é composta de subsecretarias federais e diretorias responsáveis por programas nacionais de fomento e incentivo às diversas manifestações artísticas e culturais. Também há diversas instituições públicas sediadas em várias cidades e províncias, além de comissões ligadas a ações culturais, cuja estrutura é regida e normatizada por ação do governo central¹²⁶.

Um forte aparato público caracteriza o gerenciamento das políticas para cultura, ainda que esteja em andamento a análise de uma legislação de *Mecenazgo*, visando o estímulo à participação privada em investimentos:

*Desde los noventa, para equilibrar la falta de inversión pública en cultura, la tendencia ha sido fomentar la participación privada en el sector, tanto por la vía de dejar los ámbitos modernos y más rentables al mercado, y los tradicionales y más emblemáticos al Estado, como por la asociación con empresas. (...) Ley de Mecenazgo – mayormente. (...) Se trata de una renuncia fiscal sobre el impuesto a los ingresos brutos que desestima de evasión, la baja recaudación del impuesto, y sobre todo el tradicional carácter prebendario del Estado del empresariado argentino.*¹²⁷ (BAYARDO, in RUBIN & BAYARDO (orgs.), 2008, p. 38)

A aproximação do Estado aos investimentos privados através de isenções fiscais parece se mostrar como uma tendência global, respeitadas as realidades de cada país. Exemplo de afirmação de singularidades dentro da dinâmica de processos de desenvolvimento num contexto de globalização. Como nos mostra Néstor García Canclini:

Pensar a globalização como uma consequência lógica da convergência de mudanças econômicas, comunicacionais e

¹²⁶ O organograma completo da *Secretaría de Cultura – Presidencia de la Nación*, está disponível em <http://www.cultura.gov.ar/institucional>. Acessado em 03/01/2012 e 21/03/2012.

¹²⁷ “Desde a década de noventa, para equilibrar a falta de investimento público em cultura, a tendência tem sido a de incentivar a participação privada no setor com ações voltadas para relegar os segmentos [culturais] mais dinâmicos e rentáveis ao mercado, e os tradicionais e mais emblemáticos ao Estado e para o estabelecimento de parcerias público-privadas. (...) A Lei do Mecenato - principalmente. (...) é uma renúncia fiscal de impostos sobre receitas brutas e sobre segmentos [econômicos] com baixa tributação, especialmente àqueles vinculados a setores tradicionais do empresariado argentino.” (Livre tradução do autor)

migratórias não impede concebê-la ao mesmo tempo como um processo aberto que pode se desenvolver em várias direções. (CANCLINI, 2007, p. 59)

Vemos que a despeito do pressuposto de que cultura é uma questão de Estado, na Argentina há uma gradual abertura à iniciativa privada para uma gestão compartilhada dos recursos públicos.

Apesar dessa aproximação, em 2007, através da Lei 26.305, o Estado argentino reconhece a natureza singular de seus bens simbólicos, instituindo princípios no sentido de salvaguardar sua produção cultural, diferenciando-os em relação aos demais segmentos produtivos da sociedade:

La posición adoptada por el país de considerar a los bienes y servicios culturales como mercancías distintas de las demás – que no pueden librarse a los vaivenes del mercado y requieren de políticas nacionales –, plasmó en la reciente aprobación (Lei 26.305/2007) de la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, que, con el diseño de reglamentaciones precisas que la vuelvan efectiva, puede contruibuir a despejar la pregunta sobre ‘¿quiénes somos los argentionos?’ catalizando prácticas que canalicen con pluralismo y proyección las potencialidades creativas de toda la sociedad...¹²⁸ (BAYARDO, in RUBIN & BAYARDO (orgs.), 2008, p. 46 e 47)

A despeito das dificuldades vividas e das limitações impostas por contingências econômicas, vemos evidenciada a intenção do poder público em relação a questões do reconhecimento e da preservação de uma identidade nacional expressa, sobretudo, na produção cultural.

Para o cinema e o audiovisual, o governo argentino tem incentivado significativamente a produção e a difusão. Cotas de telas e investimentos em salas de

¹²⁸ “A posição assumida pelo país em considerar os bens e serviços culturais como mercadorias distintas das demais - eles não podem vincular-se aos caprichos do mercado e exigem políticas nacionais – [foi] consubstanciado na recente aprovação (Lei 26.305/2007) da Convenção da UNESCO sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, que, com o projeto de regulamentações devidas que a tornem eficazes, pode contribuir para responder à pergunta "quem somos nós, argentinos?" catalisando práticas que se coadunem com o pluralismo e projeção do potencial criativo da sociedade..” (Livre tradução do autor)

exibição, têm sido os principais mecanismos a contribuir para colocar o país num patamar de protagonismo na América Latina:

Questões de exibição foram tratadas a partir de meados dos anos de 1990, quando o Incaa¹²⁹ investiu em algumas salas urbanas para criar um espaço dedicado ao cinema argentino. (...) Desde 2004, há uma iniciativa para abrir esses cinemas públicos em escala internacional. Em 30 de abril de 2004, (...) em Madri, Espanha. (...) em Roma, na Casa Argentina – *Espacio INCAA*.; (...) Paris, na Embaixada Argentina.; (...) em Nova York, no Consulado Argentino. Um cinema em Washington está em construção. (...) Em junho de 2004, graças, em parte, ao clima de guinada da política de esquerda criada pelo governo Kirchner, o Incaa encabeçou a aprovação de uma nova legislação de cota de exibição, obrigando cada cinema a exibir um filme nacional por trimestre. Em 2006, o Incaa expandiu e modificou a legislação, para exigir que os exibidores apresentassem um filme nacional por tela por trimestre. Portanto, um multiplex com dez telas precisa exibir dez filmes argentinos por trimestre. (FALICOV, in MELEIRO (org.), 2007, pg. 149, 150 e 164)

Ainda assim, os números do mercado de consumo cinematográfico interno não são favoráveis à sua própria produção e estão relativamente equiparados à tendência mundial de predomínio do filme estrangeiro em detrimento das produções locais. Isso fica evidenciado com os dados do triênio 2008/09/10¹³⁰ :

	2008	2009	Dif. % 2008/2009	2010	Dif. % 2009/2010
Público total	30,8 milhões	33,3 milhões	+ 8,1%	38,0 milhões	+ 14,1%
Público filme nacional	3,7 milhões	5,3 milhões	+ 43,2%	3,5 milhões	- 34,0%
Público filme estrangeiro	27,1 milhões	28 milhões	+ 3,3%	34,5 milhões	+ 23,2%

Entretanto, a despeito dos sucessivos problemas econômicos e políticos atravessados por aquele país a partir da redemocratização, vemos a questão cultural, e não apenas às relacionadas ao cinema, no centro dos debates e das ações do Estado.

¹²⁹ INCAA – Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales.

¹³⁰ Fonte: Filme B – www.filmeb.com.br. Acessado em 20/01/2012 e 31/03/2012.

Se recorrermos ao exposto anteriormente, as ações argentinas não se diferenciam substancialmente daquelas impetradas pelo governo dos Estados Unidos em relação ao seu cinema já desde o início do século XX, ainda que a dinâmica de desenvolvimento norte-americana tenha se dado sob as regras da “livre iniciativa”. Também há uma aproximação com a França, e sua defesa do princípio da “Exceção Cultural” e da Grã-Bretanha, com seu financiamento público às produções nacionais. E porque não mencionarmos a Espanha, a Alemanha e também o México e a Colômbia, cujas ações públicas voltadas para reserva de mercado e incentivo à produção visaram a preservação do cinema e do audiovisual e, por extensão, de parte de suas identidades culturais. Enfim, os exemplos são inúmeros, obviamente resguardadas as idiossincrasias de cada país.

Chile

Num outro contexto, ainda que com muitas semelhanças, os ventos parecem estar soprando na mesma direção.

O Chile, também recentemente redemocratizado¹³¹, conta com uma estrutura estatal voltada para a cultura, com definições bastante claras sobre o papel do Estado na condução de políticas públicas. A era pós-Pinochet trouxe a tentativa do país em estabelecer a organização de um modelo de gestão baseado em ações públicas e no reconhecimento da cultura como valor inquestionável da sociedade chilena. O direito à produção e ao acesso passariam por ações centralizadas e regulamentadas pelo Estado:

La política cultural durante los primeros 15 años de gobiernos sucesivos de la Concertación de Partidos por la Democracia (coalición constituída por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Radical Social Demócrata, el Partido por la Democracia y el Partido Socialista), encabezados por Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz Tagel (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle Bachelet (2006-2009) no siempre se formuló de manera explícita. A partir de la creación del Consejo Nacional de Cultura bajo el gobierno de Lagos y

¹³¹ O General Augusto Pinochet governou o Chile de 1973 a 1990, ano em que foi eleito Patricio Aylwin.

*durante el gobierno también concertacionista de Michelle Bachelet, se ha producido una explicitación y sistematización de tal política.*¹³² (GARRETÓN M., in RUBIN & BAYARDO (orgs.), 2008, p. 38)

O *Consejo Nacional de Cultura*, hoje *Consejo Nacional de la Cultura y las Artes*, é um organismo com status de Ministério e contempla todas as ações públicas do governo federal chileno para a cultura. Contando com conselhos e comitês regionais para assessoramento e acompanhamento das ações públicas, o Chile estabeleceu a partir dos anos 1990 e 2000, uma estrutura administrativa voltada para a participação democrática em diversas instâncias e segmentos produtivos:

*El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes es el órgano del Estado encargado de implementar las políticas públicas para el desarrollo cultural. Promover un desarrollo cultural armónico, pluralista y equitativo entre los habitantes del país, a través del fomento y difusión de la creación artística nacional; así como de la preservación y difusión del patrimonio cultural chileno, adoptando iniciativas públicas que estimulen una participación activa de la ciudadanía en el logro de tales fines. El Consejo fue creado por la Ley 19.891, que entro en vigencia el 23 de agosto de 2003, y fue promulgada el 31 de Julio del mismo año por el entonces Presidente Ricardo Lagos Escobar. El 23 de agosto fue publicada en el Diario Oficial.*¹³³

¹³² “A política cultural implementada durante os primeiros 15 anos de sucessivos governos da Coalizão de Partidos pela Democracia (formada pelo Partido Demócrata Cristão, o Partido Social Demócrata Radical, o Partido para a Democracia e o Partido Socialista), liderado por Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz Tagel (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle Bachelet (2006-2009), não foi sempre formulada claramente. A partir da criação do Conselho Nacional de Cultura sob o governo de Lagos e também de Michelle Bachelet, foi produzida uma sistematização de tal política.” (Livre tradução do autor)

¹³³ “O Conselho Nacional de Cultura e das Artes é o órgão do Estado encarregado de implementar as políticas públicas para o desenvolvimento cultural, promover um desenvolvimento cultural harmônico, plural e equitativo entre os habitantes do país, através do fomento e difusão da criação artística nacional; assim como a preservação e a difusão do patrimônio cultural chileno, adotando iniciativas públicas que estimulem uma participação ativa da cidadania para tais fins. O Conselho foi criado pela Lei 19.891, que entrou em vigência em 23 de agosto de 2003 e foi promulgada em 31 de julho do mesmo ano pelo então Presidente Ricardo Lagos Escobar. Em 23 de agosto foi publicada no Diário Oficial.” (Livre tradução do autor) Disponível em <http://www.cultura.gob.cl/institucion/quienes-somos>. Acessado em 21/03/2012.

Pelo exposto, vemos que Estado ocupa um papel central no que se refere a implementação de ações de estímulo à criação e preservação do patrimônio cultural. Apoiado em políticas públicas pensadas através de estruturas descentralizadas da administração, o Chile vem construindo um modelo predominantemente público de gerenciamento das DAC, ainda que tenha previsto, já desde início dos anos 1990, a participação da iniciativa privada em ações do gênero. Seu principal mecanismo de estímulo é, também, o de isenções fiscais, embora em moldes bastante característicos.

A *Ley de Donaciones Culturales* n° 18.985 de 28 de junio de 1990, que normatizou a participação da iniciativa privada em ações para cultura, foi regulamentada através do *Decreto 787 de 12 de febrero de 1991*¹³⁴. Em março de 2001, a Lei sofreu pequenas alterações, principalmente no que concerne a ampliação de beneficiários de recursos e a regulamentação de patrimônios culturais relacionados a heranças.

Na verdade, a Lei estabeleceu novas normas para uma reforma tributária no Chile. Em seu artigo 8°, as artes e as culturas são contempladas por uma série de benefícios concedidos através de isenções fiscais para a iniciativa privada:

*Artículo 1° - Para los fines de esta ley se entenderá por: 1) Beneficiarios: a las universidades e institutos profesionales estatales y particulares reconocidos por el Estado, a las bibliotecas abiertas al público en general o a las entidades que las administran, a las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro y a las organizaciones comunitarias funcionales constituidas de acuerdo a la Ley n° 19.418 que establece normas sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, cuyo objeto sea la investigación, desarrollo y difusión de la cultura e el arte. (...) 2) Donantes, a los contribuyentes que de acuerdo a lo dispuesto en la Ley sobre impuesto a la Renta, declaren sus rentas efectivas, según contabilidad completa, y tributen de acuerdo con las normas del impuesto de primera categoría, así como también, aquellos que esten afectos al impuesto global complementario que declaren igual tipo de rentas, que efectúen donaciones a Beneficiarios según las normas de esta Ley.*¹³⁵ (Ley 18.985 de 28/06/1990)

¹³⁴ Informações sobre a legislação chilena estão disponíveis no sítio <http://www.leychile.cl/Consulta> e no sítio da *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile* - www.bcn.cl

¹³⁵ “Artigo 1° - para os fins desta lei se entenderá por: 1) Beneficiários: as universidades e institutos profissionais estatais e privados reconhecidos pelo Estado, as bibliotecas abertas ao público em geral, as entidades administrativas, corporações e fundações sem fins lucrativos e as organizações comunitárias

As porcentagens e as formas de abatimento estavam também especificadas na *Ley*, com a conseqüente regulamentação pelo Decreto já citado. Em que pese as peculiaridades de cada país, vemos que as estruturas legais reguladoras da participação privada nas políticas públicas para cultura através de isenções fiscais são bastante semelhantes. No presente caso, no entanto, nota-se uma particularidade que aproxima o caso da realidade francesa no que concerne aos beneficiários. Como previsto na Lei, todos são, sem exceção, entidades constituídas sem fins lucrativos, aptas, por esse motivo, a receberem as doações derivadas dos incentivos fiscais.

Esse dispositivo impõe restrições ao mecanismo, caracterizando-o, em sua estrutura fundamental, como potencialmente voltado para segmentos cujos valores e atrativos a investidores não sejam de natureza meramente mercadológica. Em outras palavras, no Chile, o dispositivo de isenção fiscal para investimentos privados em cultura se volta para setores cujas atividades sejam ligadas a “investigação, desenvolvimento e difusão da arte” e pesquisas e preservação do patrimônio cultural e científico do país. O papel do Estado como agente regulador e normatizador, neste caso, recai sobre setores produtivos da sociedade distantes das regras de mercado.

Em que pese *hoje, a identidade, mesmo em amplos setores populares, ser poliglota, multiétnica, migrante, feita com elementos mezclados de várias culturas* (CANCLINI, 2006, p. 131), as peculiaridades da Lei estabelecem uma espécie de salvaguarda para questões de interesse essencial para a sociedade, preservação de identidades e resistência a uma tendência globalizadora pautada por valores econômicos.

Ainda sobre o Chile, cabe uma menção ao *Fondo de Desarrollo de la Cultura y las Artes (FONDART)* que, em moldes bastante parecidos aos de outros países, é um mecanismo de investimento direto de recursos, sem a participação da iniciativa privada:

constituídas de acordo com a Lei n° 19.418, que estabelece normas sobre Juntas de Próximos e demais Organizações Comunitárias, cujo objeto [de atividade] seja investigação, desenvolvimento e difusão da cultura e da arte. (...) 2) Doadores: os contribuintes que de acordo com o disposto na Lei sobre imposto de Renda, declarem suas rendas efetivas, segundo contabilidade completa, e tenham tributação de acordo com as normas do imposto de primeira categoria, assim como também, aqueles que sejam afetos ao imposto global complementar [e] que declarem igual tipo de rendimentos que efetuem doações a Beneficiários segundo as normas desta Lei.” (Livre tradução do autor)

*(...) es la iniciativa de mecenazgo o financiamiento estatal más importante, con antecedentes en un Fondo creado y discontinuado bajo la dictadura militar. El Fondo de Desarrollo de la Cultura y las Artes fue creado en 1992, en la forma de glosa en la Ley de Presupuestos, al igual que la Ley de Donaciones Culturales, y reglamentado por el Ministerio de Educación una vez aprobada la Ley. Su finalidad es promover el desarrollo de la cultura y las artes del país, otorgando sus recursos, que provienen del Presupuesto nacional y de donaciones, mediante concursos públicos.*¹³⁶ (GARRETÓN, M., in RUBIN & BAYARDO (orgs.), 2008, p. 110)

Vemos que além da participação da iniciativa privada nos investimentos públicos para a cultura, o Estado chileno mantém um mecanismo cuja administração é unicamente pública cujos repassas são feitos diretamente a proponentes habilitados.

Para o audiovisual, com um modelo próximo ao *Fondo*, é aprovada em 21 de outubro de 2004, a *Ley n° 19.981*¹³⁷, onde constam:

*Artículo 1°.- El Estado de Chile apoya, promueve y fomenta la creación y producción audiovisual, así como la difusión y la conservación de las obras audiovisuales como patrimonio de la Nación, para la preservación de la identidad nacional y el desarrollo de la cultura y la educación. Artículo 2°.- La presente ley tiene por objetivo el desarrollo, fomento, difusión, protección y preservación de las obras audiovisuales nacionales y de la industria audiovisual, así como la investigación y el desarrollo de nuevos lenguajes audiovisuales.*¹³⁸

¹³⁶ “(...) é a iniciativa do mecenato o financiamento estatal importante, cuja origem é um Fundo criado e não efetivado durante a ditadura militar. O Fundo de Desenvolvimento da Cultura e das Artes foi criado em 1992, na forma de apêndice à Lei de Orçamentária, em moldes próximos à Lei de Doações Culturais, e regulamentado pelo Ministério de Educação. Sua finalidade é promover o desenvolvimento da cultura e das artes do país, canalizando recursos que provém do orçamento nacional e de doações, mediante concursos públicos.” (Livre tradução do autor)

¹³⁷ Disponível em <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=232277&buscar=19981> . Acessado em 13/05/2011 e 17/02/2012.

¹³⁸ “Artigo 1°. – O Estado do Chile apóia, promove e fomenta a criação e produção audiovisual, assim como a difusão e a conservação das obras audiovisuais como patrimônio da Nação, para a preservação da identidade nacional e o desenvolvimento da cultura e da educação. Artigo 2°. – A presente lei tem por objetivo o desenvolvimento, fomento, difusão, proteção e preservação das obras audiovisuais nacionais e da indústria audiovisual, assim como a investigação e o desenvolvimento de novas linguagens audiovisuais.” (Livre tradução do autor)

Pelo exposto, vemos contidos princípios fundamentais que nortearam também os dispositivos de isenção fiscal presentes na Lei 18.985 de 1990 e a criação do *Fondo de Desarrollo de la Cultura y las Artes (FONDART)*, em 1992. Os segmentos de desenvolvimento, produção e difusão do audiovisual passam a ser legalmente reconhecidos como questões de Estado, vinculados à identidade chilena.

Os impactos dessas medidas, entretanto, assim como nos demais países por nós analisados, não significaram um aumento do consumo interno chileno de sua própria produção, pelo menos para o triênio 2008/2009/2010¹³⁹:

	2008	2009	Dif. % 2008/2009	2010	Dif. % 2009/2010
Público total	11,9 milhões	11,2 milhões	- 5,9%	13,3 milhões	+ 18,8%
Público filme nacional	940 mil	410 mi	- 56,4%	270 mil	- 34,1%
Público filme estrangeiro	10,9 milhões	10,8 milhões	- 1,0%	13,0 milhões	+ 20,4%

Entretanto, é importante que se perceba as semelhanças entre as naturezas das ações públicas originárias de países completamente diversos. Com os exemplos do Chile, vemos que não são poucas as proximidades entre os modelos de investimentos culturais realizados tanto através de políticas de isenções fiscais quanto de mecanismos de repasses diretos. As categorias “*mecenazgo*” e “*fondo*” estão sendo escritas pelas mais variadas línguas em todo o mundo.

No Chile, entretanto, foram salvaguardados segmentos ligados à identidade nacional, pesquisa, educação, bem como aqueles que por motivos dos mais variados, se encontrassem à margem dos interesses privados de investimento.

A natureza desses princípios se coaduna sobretudo com o modelo Francês de políticas culturais, onde o Estado reconhece a cultura, em suas mais diversas manifestações, como patrimônios inalienáveis de toda a sociedade, merecedores, portanto, de atenções especiais.

¹³⁹ Fonte: Filme B. Disponível em www.filmeb.com.br. Acessado em 22/01/2012 e 03/04/2012.

Uruguai

Postura semelhante é mantida também pelo Uruguai, que tem uma estrutura administrativa bastante centralizada, com as principais ações voltadas para sua capital, Montevidéu, que concentra mais da metade de seus 3.300.000 habitantes. Com pequenas dimensões, o Uruguai possui uma história bastante próxima a de seus vizinhos. Tendo convivido com uma ditadura militar de 1973 a 1985, o país viveu também um processo de redemocratização, onde as instituições públicas caminharam recentemente para um aprimoramento baseado na participação democrática.

O Uruguai não possui um Ministério da Cultura, cabendo as ações públicas para esse segmento ao *Ministerio de Educación y Cultura – MEC*, que administra todas as ações de estímulo a produção, manutenção de corpos artísticos estáveis e incremento do sistema nacional de difusão, englobando inúmeras rádios e televisões públicas na capital e no interior do país.

Mas o que nos leva a mencionar o Uruguai neste momento é seu mecanismo de isenção fiscal:

La Ley de Presupuesto 2005 – 2009, incluye la creación de un mecanismo para incentivar la participación de agentes privados en el financiamiento de proyectos culturales, también denominada Ley de Mecenazgo o de Incentivos Fiscales. El mecanismo funciona a partir de un Registro de Proyectos de fomento cultural y un Fondo para su financiamiento. El Fondo será gestionado por un Consejo Nacional de Evaluación y Fomento de Proyectos, integrado mayoritariamente por representantes de Ministerios y también por representantes de los productores culturales. Las empresas y personas físicas podrán deducir el aporte al Fondo de sus impuestos a la renta y al patrimonio. El porcentaje de deducción aplicable varía según una escala, percibiendo mayores exoneraciones cuanto menos directo sea el apoyo a un determinado Proyecto. Así, la deducción impositiva podrá ser de un máximo del 75% del monto total cuando el apoyo sea voltado directamente al Fondo y de un máximo de 15% cuando el apoyo sea destinado a un proyecto específico.¹⁴⁰ (VETRALE & FOSTIK, in RUBIM & BAYARDO (orgs.), 2008, p. 333)

¹⁴⁰ “A Lei Orçamentária 2005 – 2009, incluí a criação de um mecanismo para incentivar a participação de agentes privados no financiamento de projetos culturais, também denominada Lei de Mecenato ou de

Ao que percebemos, a escassez de recursos públicos para a manutenção de um sistema unicamente público de gerenciamento da cultura também caracterizou a realidade do Uruguai. Em que pese seus níveis de desenvolvimento econômico e social, suas dimensões políticas e sua pequena densidade populacional, o país passou a dividir com a iniciativa privada as responsabilidades da escolha da destinação dos recursos para o segmento.

Apesar disso, o modelo uruguaio é curioso por escalonar a participação privada segundo duas naturezas distintas de investimento. Na primeira delas, ao deixar ao Estado a incumbência da escolha dos contemplados pela ação da Lei de Incentivo, a empresa pode abater 75% do incentivo canalizado através da Lei. De outro modo, caso seja de vontade do incentivador (empresa) escolher o projeto a receber os recursos, os abatimentos caem para a ordem de 15%.

Vemos que, a despeito de lançar mão de um dispositivo de isenção fiscal para a cultura, o Uruguai apresentou um modelo bastante peculiar, diferenciando os incentivadores de acordo com suas disposições em gerenciar diretamente os recursos públicos ou legar ao Estado essa incumbência.

Para todos os efeitos e apesar da instituição do *Mecenazgo* no Uruguai, naquele país a gestão da cultura ainda é, sobretudo, responsabilidade do Estado.

Por esse motivo, expusemos aqui a realidade vivida pelo país vizinho.

Incentivos Fiscais. O mecanismo funciona a partir de um Registro de Projetos de fomento cultural e um Fundo para seu financiamento. O Fundo será administrado por um Conselho Nacional de Avaliação e Fomento de Projetos, integrado majoritariamente por representantes de Ministérios e também por representantes de produtores culturais. As empresas e as pessoas físicas poderão deduzir o aporte ao Fundo de seus impostos de renda e ao patrimônio. O percentual de dedução aplicável varia segundo uma escala, recebendo maiores isenções quanto menos direto for o apoio a um determinado Projeto. Assim, a dedução poderá variar de um limite de 75% do total investido, quando o apoio for alocado diretamente ao Fundo, até um limite de 15%, quando o apoio for destinado a um projeto específico.” (Livre tradução do autor)

Por último, ainda em relação à América Latina, teceremos breves comentários acerca da realidade de mais dois países, quais sejam, Peru e Paraguai.

Nos dois casos, a despeito das diferenças entre seus modelos de gerenciamento, a cultura se mostra, também, como patrimônios de toda a sociedade. Mecanismos de estímulo à criação, defesa e preservação de patrimônios históricos, incentivo a setores da indústria cultural, principalmente os relacionados ao audiovisual, são prerrogativa do Estado.

É claro que as naturezas distintas dos aparatos administrativos de cada país interferem significativamente nos modelos gestão. Mesmo assim, veremos que a preocupação do poder público em relação à proteção de mercados consumidores internos e à expansão das criações artísticas nacionais estão contidas em legislações específicas.

Peru

O Caso peruano é bastante curioso para nossos estudos. Não apenas por ter atribuído à cultura, já de longa data, um valor inquestionável para o país, sua relação no que concerne ao estabelecimento de padrões de ação para a gestão cultural foge às tendências observadas na América Latina e em outros países do mundo.

El Peru cuenta con una interesante experiencia de políticas culturales desde que el Estado asumió la responsabilidad de orientar y planificar la actividad cultural. Pasaron más de 50 años desde que se creó la primera Comisión Nacional de Cultura y con ella la Casa de la Cultura del Perú. Fue en 1962. Sin embargo, existieron antes de esa década algunos intentos de intervenir en el campo de la cultura y algunos Decretos Supremos crearon los espacios de intervención del Estado en algunos sectores de las prácticas culturales.¹⁴¹

¹⁴¹ “O Peru conta com uma interessante experiência de políticas culturais desde que o Estado assumiu a responsabilidade de orientar e planificar a atividade cultural. Passaram-se mais de 50 anos desde a criação da primeira Comissão Nacional de Cultura e, com ela, a Casa da Cultura do Peru. Foi em 1962. Contudo, existiram antes dessa década algumas tentativas de intervir no campo da cultura e alguns Decretos Supremos criaram espaços de intervenção do Estado em alguns setores das práticas culturais.” (Livre tradução do autor)

(ACHUCARRO & PÉREZ, in RUBIN & BAYARDO (orgs.), 2008, p. 263)

Desde então, o papel do Estado peruano parece não ter sofrido alterações importantes, pelo menos no que se refere à quase inexistente participação da iniciativa privada em questões de financiamento à cultura.

Em que pese o Peru não ter passado incólume pelas sucessivas crises mundiais desde os anos 70, com conseqüente diminuição do papel do Estado em diversos setores produtivos, o fomento público às atividades culturais se manteve como prerrogativa única do Estado.

As principais ações legislativas peruanas tem em comum com seus vizinhos sul-americanos apenas a época em que foram pensadas e instituídas: anos 1990 e 2000. De resto, a participação da iniciativa privada não parece estar conquistando espaço significativo naquele país. Ao contrário, sua legislação vem acentuando o caráter público da gestão cultural, com a criação e aprimoramento de mecanismos estatais para os diversos segmentos:

Ley del Artista, en ella se detalla “el régimen, derechos, obligaciones y beneficios laborales del artista, intérprete y ejecutante, incluyendo la promoción y difusión de sus interpretaciones y ejecuciones en el exterior, así como sus derechos morales y patrimoniales” (Ley 28.131, 10 de diciembre de 2003: artículo 1). La ley establece también los programas de fomento a las artes escénicas, a través de FOMARTES, las formas de promoción de las actividades artísticas en el sistema educativo (Ministerio de Educación), y en el extranjero (Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Comercio Exterior y Turismo). La ley indica asimismo las formas de cooperación y capacitación internacional.¹⁴² (Idem, p. 281)

¹⁴² “Na Lei do Artista se detalha “o regime, direitos, obrigações e benefícios trabalhistas do artista, intérprete e executante, incluindo a promoção e difusão de suas interpretações e execuções no exterior, assim como seus direitos morais e patrimoniais” (Lei 28.131, 10 de dezembro de 2003: artigo 1). A lei estabelece também os programas de fomento às artes cênicas, através do FOMARTES, as formas de promoção das atividades artísticas no sistema educacional (Ministério de Educação), e no exterior (Ministério de Relações Exteriores e Ministério do Comércio Exterior e Turismo). A lei indica também as formas de cooperação e capacitação internacionais.” (Livre tradução do autor)

Note-se a inter-relação de Ministérios visando a ampliação das ações públicas para além das fronteiras nacionais. Com a integração de Comércio Exterior e Turismo e Relações Exteriores, o então Instituto Nacional de Cultura – INC, criado em 1971, passaria a agir efetivamente diante da expansão do processo de globalização. Pensar a cultura local num contexto de expansão global das atividades humanas, visando o estabelecimento de uma co-relação de forças num ambiente onde o valor de mercado não se sobreponha a tudo e a todos.

Em moldes próximos ao que vimos na França, ao envolver diferentes Ministérios, as políticas públicas peruanas ampliaram e otimizaram suas possibilidades de ação e, por consequência, de êxito. Se cabe um adendo nessa comparação, ele reside no fato de as fontes de recursos serem, no caso do Peru, únicas, derivadas do programa FOMARTES. Ao contrário, na França as previsões orçamentárias são alocadas com independência à cada Ministério, o que resulta em uma maior segurança quanto à manutenção mínima de investimentos.

Ainda assim, nos parece importante destacar as políticas globais peruanas para a cultura como um modelo peculiar em tempos de isenções fiscais globalizadas.

Para o segmento do audiovisual, também não faltaram movimentos a partir, principalmente, dos anos 1990. Aqui, como nas políticas gerais, o Estado foi mantido como o único gestor do fomento à produção e estímulo à divulgação de sua produção:

En lo que se refiere al marco legal, la actividad esta regida por la Ley de cinematografía peruana (Ley n° 26.370, octubre de 1994). Ella establece las formas de fomento y protección a la producción de obras cinematográficas peruanas. La aplicación de la ley está a cargo del Consejo Nacional de Cinematografía (CONACINE), órgano dependiente del ministerio de educación que tiene la representación oficial de la cinematografía peruana en el extranjero y organiza actividades orientadas a la promoción del cine nacional.¹⁴³ (Ibidem, p. 282)

¹⁴³ “No que se refere ao marco legal, a atividade [do audiovisual] está regida pela Lei de cinematografia peruana (Lei n° 26.370, outubro de 1994). Ela estabelece as formas de fomento e proteção à produção de obras cinematográficas peruanas. A aplicação da lei está a cargo do Conselho Nacional de Cinematografia (CONACINE), órgão dependente do ministério da educação que tem a representação oficial da cinematografia peruano no exterior e organiza atividades orientadas à promoção do cinema nacional.” (Livre tradução do autor)

Note-se que, na primeira metade da década de 90, quando diversos países da América Latina, com economias bem mais pujantes do que a peruana, promoviam a participação da iniciativa privada no gerenciamento de recursos para a cultura com isenções fiscais diretas ou com mecanismos conhecidos como leis de incentivo, o Peru ampliava suas ações públicas, mantendo as atividades para esse segmento sob responsabilidade estatal.

A despeito do tamanho de sua economia em relação aos demais países Latino Americanos e, por conseguinte, seu potencial de negociação derivado dessa posição, o país manteve intactos seus princípios de reconhecimento de valores artísticos e culturais como inalienáveis. Ainda que suas ações pudessem ter como objetivo inserir determinados segmentos produtivos em um ambiente de consumo industrial (o cinema, por exemplo), as prerrogativas decisórias do Estado no sentido de definir como melhor empregar os recursos públicos foram mantidos e assegurados por Lei.

Já em 2010 essa função foi ratificada com a criação do Ministério da Cultura, através de decreto do Poder Executivo:

El Presidente de la República, Dr. Alan García Pérez, promulgó la ley de creación del Ministerio de Cultura, Ley N° 29565, el 21 de julio de 2010, en ceremonia realizada en el Museo de Pachacamac, convirtiéndose así en el organismo rector para formular las políticas nacionales en materia de cultura. Es a partir del 01 de octubre de 2010, que la estructura orgánica del Instituto Nacional de Cultura (INC) pasó a convertirse en la estructura del Ministerio de Cultura, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N° 001-2010-MC. Se adscribieron también los siguientes organismos: la Biblioteca Nacional del Perú, el Archivo General de la Nación, el Instituto de Radio y Televisión del Perú (IRTP) y la Academia Mayor de la Lengua Quechua y se fusionaron, bajo la modalidad de absorción, el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA); el Proyecto Especial Complejo Arqueológico de Chan Chan; el Proyecto Especial Naylamp-Lambayeque; la Unidad Ejecutora Marcahuamachuco, el Consejo Nacional de Democratización del Libro y de fomento de la Lectura - PROMOLIBRO y el Consejo Nacional de Cinematografía (CONACINE). El INC se creó el 9 de marzo de 1971 y finalizó sus funciones el 30 de setiembre de 2010. Su creación se dio durante el gobierno del general Juan Velasco Alvarado. Se creó como Organismo

*Público Descentralizado del Sector Educación, mediante el Art. 49 del Decreto Ley 18799 - Ley Orgánica del Sector Educación, con este dispositivo se desactiva, su predecesora, la Casa de la Cultura del Perú.*¹⁴⁴

A criação de um Ministério da Cultura é, pra todos os efeitos, um ato simbólico importante no que se refere não apenas aos aspectos administrativos, mas à consolidação de uma postura de Estado em relação ao tema. Ao criá-lo em 2010, ampliando também o número de instituições gestoras e assimilando todo o complexo público já existente, o Peru afirma sua vocação em manter, sob o controle do Estado, a prerrogativa de estabelecer as políticas e ações públicas para o país.

Um paralelo pode ser estabelecido com o modelo francês de gestão cultural, guardadas, evidentemente, as proporções e naturais diferenças entre esses dois países. Nos dois casos, a responsabilidade pela normatização e implementação das políticas culturais são prerrogativas inalienáveis do Estado. O mesmo ocorre em relação às instituições responsáveis pela gestão dos fundos públicos destinados à cultura.

Tanto na Europa quando no continente Americano, a França e o Peru se apresentam como exemplos únicos a serem observados.

¹⁴⁴ “O presidente da República, Dr. Alan García Pérez, promulgou a lei de criação do Ministério da Cultura, Lei n° 26565, de 21 de julho de 2010, em cerimônia realizada no Museu de Pachacamac, convertendo-se assim no organismo maior para formular as políticas nacionais de cultura. Foi a partir de 01 de outubro de 2010, que a estrutura orgânica do Instituto Nacional de Cultura (INC) converteu-se no Ministério da Cultura, de acordo com o estabelecido no Decreto Supremo n° 001-2010-MC. Também foram criados os seguintes organismos: a Biblioteca Nacional do Peru, o Arquivo Geral da Nação, o Instituto de Rádio e Televisão do Peru (IRTP) e a Academia Maior da Língua Quéchua, além de se fundirem o Instituto Nacional de Desenvolvimento dos Povos Andinos Amazônicos e Afroperuanos (INDEPA); o Projeto Especial Complexo Arqueológico de Chan Chan; o Projeto Especial Naylamp-Lambayeque; A Unidade Executora Marcahuamachuco, o Conselho Nacional de Democratização do Livro e de fomento à Leitura – PROMOLIVRO e o Conselho Nacional de Cinematografia (CONACINE). O INC foi criado em 9 de março de 1971 e teve finalizadas as suas funções em 30 de setembro de 2010. Sua criação se deu durante o governo do general Juan Velasco Alvarado. Ele foi criado como Organismo Público Descentralizado do Setor de Educação, mediante o artigo 49 do Decreto-Lei 18799 – Lei Orgânica do Setor Educacional. Com esse dispositivo se desativa por completo [também] a Casa da Cultura do Peru.”. (Livre tradução do autor) Disponível em www.mcultura.gob.pe. Acessado em 21/03/2012 e 22/12/2012.

Paraguai

Por último, vamos as questões do Paraguai, inserido em nossos estudos por ser um entre os quatro países membros efetivos do MERCOSUL¹⁴⁵.

Luego del advenimiento de la democracia en 1989, recién en marzo del 1990, fue creada la Subsecretaría de Estado de Cultura, dependiente del Ministerio de Educación. (...) Durante el mes de mayo siguiente, la Subsecretaría de Estado de Cultura presentó a consideración de la comunidad nacional, el Primer Plan Nacional de Cultura 1990-1997. (...) Se proponía en el documento, la formulación de políticas culturales a mediano plazo, con espíritu participativo, sin exclusiones, a través de discusiones nacionales que condujeran a resultados concertados¹⁴⁶. (ACHUCARRO, ESCOBAR & PÉREZ, in RUBIN & BAYARDO (orgs.), 2008, p. 242 e 243)

Apesar dos esforços no sentido de organizar uma estrutura administrativa voltada para as questões culturais, a Subsecretaria de Estado de Cultura do Paraguai, ligada ao Ministério da Educação, se empenhou no sentido de angariar ajuda externa. A implementação do MERCOSUL, a partir de 1991, seria seu foco de ação.

O Paraguai, assim como a Argentina, o Uruguai e o Brasil, foram os primeiros signatários do acordo que previa integração econômica e cultural entre os países. Um ano após a assinatura do Tratado

En octubre de 1992, se llevó a cabo la 1° Reunión Especializada de Cultura, para “promover la difusión de la cultura em los estados partes, estimulando el conocimiento mutuo de valores y tradiciones, tanto por medio de emprendimientos conjuntos

¹⁴⁵ Em 29 de junho de 2012, na 43ª cúpula do MERCOSUL realizada na cidade de Mendoza, Argentina, foi anunciada a suspensão paraguaia do Bloco, tendo em vista as condições consideradas “duvidosas” em relação ao *impeachment* do então presidente Fernando Lugo. Também na mesma data, a Venezuela passou da condição de observador a membro efetivo.

¹⁴⁶ “Após a restauração da democracia em 1989, em março de 1990 foi criada a Subsecretaria de Estado de Cultura, ligada ao Ministério da Educação. (...) Durante o mês de maio seguinte, a Subsecretaria apresentou à comunidade nacional o Primeiro Plano Nacional de Cultura 1990-1997. (...) O documento propunha a formulação de políticas culturais a médio prazo, com espírito participativo, sem exclusões, através de discussões nacionais que conduzissem a resultados concretos.” (Livre tradução do autor)

como a través de actividades culturales regionales...”. Posteriormente, em marzo de 1995, se realizo em Buenos Aires, la 2° Reunión Especializada de Cultura con participación de Subsecretários y Ministros de Cultura de los países miembros, además de Chile y Bolívia como observadores, elaborándose um Memorando de Entendimiento, creandose las singuientes Comisiones Técnicas de Cultura: Legislación Cultural, Patrimônio Cultural, Industrias Culturales, Redes Culturales, Capacitación de Recursos Humanos y Relacionamiento Exterior. Se había instalado el MERCOSUR Cultural.¹⁴⁷ (Idem, pg. 244 e 245)

Um ano depois, em 1993, através de Decreto, o Poder Executivo Paraguaio instituiu o Vice-Ministério da Cultura, ligado ao também renomeado Ministério da Educação e Cultura e, em 1998:

... por Ley de Presupuesto, se aprobó la reorganización administrativa del Viceministerio de Cultura, aglutinándose en cuatro direcciones generales: Dirección General del Patrimônio Histórico-Cultural; Dirección General de Bellas Artes, Dirección General de Promoción y Difusión de Industrias Culturales y Dirección General de Investigación y Apoyo Cultural. Las otras direcciones, pasaron a depender de éstas de acuerdo a su competencia cultural.¹⁴⁸ (Ibidem, p. 247)

A despeito de diversas ações organizacionais, o Paraguai enfrentou grandes dificuldades econômicas, relegando ações mais diretas para a cultura a um plano secundário. Em seu principal portal eletrônico, o sitio do Ministério da Educação e

¹⁴⁷ “Em outubro de 1992, foi realizada a 1° Reunião Especializada de Cultura, para “promover a difusão da cultura nos estados partes, estimulando o conhecimento mútuo de valores e tradições, tanto por meio de empreendimentos conjuntos como através de atividades culturais regionais...”. Posteriormente, em março de 1995, se realizou em Buenos Aires, a 2° Reunião Especializada de Cultura com participação de Subsecretários e Ministros de Cultura dos países membros, além de Chile e Bolívia como observadores, elaborando-se um Memorando de Entendimento e criando-se as seguintes Comissões Técnicas de Cultura: Legislação Cultural, Patrimônio Cultural, Industrias Culturais, Redes Culturais, Capacitação de Recursos Humanos e Relacionamento Exterior. Havia se instalado o MERCOSUL Cultural.” (Livre tradução do autor)

¹⁴⁸ “...pela Lei Orçamentária se aprovou a reorganização administrativa do Vice Ministério de Cultura, passando ser organizado em quatro pontos gerais: Direção Geral de Patrimônio Histórico-Cultural, Direção Geral de Belas Artes, Direção Geral de Promoção e Difusão das Indústrias Culturais e Direção Geral de Pesquisa e Apoio Cultural. Os demais órgãos existentes passaram a vincular-se a estas Direções, de acordo com sua natureza cultural.” (Livre tradução do autor)

Cultura¹⁴⁹, há poucas informações sobre o segmento e nenhum projeto nacional é destacado.

O MERCOSUL, através do estreitamento das fronteiras entre os países membros, parece ter sido a grande esperança das políticas públicas paraguaias para a cultura. Até o presente momento, entretanto, nada de concreto foi realizado.

CHEGANDO DE VIAGEM

Antes das análises finais dos contextos apresentados, há que se destacar dois pontos acerca da realidade dos países latino-americanos por nós analisadas.

O primeiro deles diz respeito ao ambiente de redemocratização após períodos de ditaduras militares. Argentina, Chile, Uruguai, Peru e Paraguai sofreram com regimes de exceção que comprometeram substancialmente suas instituições públicas. A partir de suas redemocratizações, iniciadas nos anos 1980/90, em quase toda a região o processo de reconstrução das instituições ainda está em andamento.

O segundo ponto está diretamente relacionado ao primeiro. Trata-se dos modelos de gestão pública implementados através de Sistemas Nacionais de Cultura respaldados por Conselhos Nacionais e Regionais. Em que pese as dificuldades de se construir um complexo democrático de gestão em âmbitos nacionais, isso se mostra como um indício dos rumos possíveis que podem nortear a implementação de políticas públicas baseadas na participação coletiva. E por que não dizer, políticas públicas conjuntas latino-americanas, com aprimoramento da democracia visando a inserção das produções culturais locais e regionais em um contexto global de circulação. Uma globalização que contemple todas as diferenças em condições de igualdade, com implicações diretas sobre a gestão dos recursos públicos.

Como nos mostra Néstor García Canclini:

¹⁴⁹ Disponível em <http://www.mec.gov.py/cms>

Os dois requisitos para que os grupos subordinados possam fazer frente ao poder dos globalizadores são: atuar em circunstâncias diversas e distantes e, ao mesmo tempo, fortalecer os organismos locais (nas cidades e nos Estados nacionais) a fim de limitar os movimentos do capital e do dinheiro. É claro que, se cada Estado fizer isso por separado, os capitais irão par outro lugar. Impõe-se, então, a necessidade de acordos regionais e de caminhar para um governo e uma cidadania mundiais. (CANCLINI, 2007, p. 169)

Neste capítulo, procuramos demonstrar um panorama geral dos diferentes enfoques dados às políticas públicas em países da Europa, da America do Norte e America Latina.

Em todos os exemplos analisados, vimos a presença do poder público em questões de gestão cultural e analisamos suas peculiaridades que derivam, em larga medida, de seus interesses locais e de sua relação com um contexto global.

Vimos também que os mecanismos de isenção fiscal tem se mostrado como elementos constituintes nas gestões públicas na grande maioria dos países. Se não de forma única e exclusiva, dos quinze países contemplados até aqui por nossos estudos, doze deles – Estados Unidos, França, Inglaterra, Espanha, Portugal, Áustria, Itália, México, Colômbia, Argentina, Chile e Uruguai – têm, nas isenções fiscais, uma ferramenta para a promoção da aproximação da iniciativa privada na gestão de segmentos distintos da produção cultural. A Alemanha possui apenas sobretaxas sobre produções estrangeiras para assegurar, em patamares mínimos, sua produção local. O Peru, possui mecanismos de gestão exclusivamente estatais, e em apenas um dos casos, o Paraguai, não pudemos identificar mecanismos públicos existentes.

Nesses caso, o que se concebe como ação privada é, no limite, uma administração privada de recursos que são, em sua natureza, públicos. Se não no todo, pelo menos em parte, esse é o panorama das realidades por nós analisadas.

Também em cada um dos exemplos, vemos manifesta a relação entre as peculiaridades de cada nação e o mundo globalizado. A esse respeito, recorreremos às palavras de Jean-Pierre Warnier e Renato Ortiz.

Warnier, acerca da padronização dos costumes e da produção cultural, bem como dos modelos de consumo da cultura, nos mostra que

...A modernização não produziu a convergência esperada. E mais: constatou-se que a humanidade é constitutivamente destinada a produzir clivagens sociais, reservas de grupos, distinção cultural, modos de vida e de consumo muito diversos, em suma, que ela continua a ser uma formidável máquina de produzir a diferença cultural, a despeito de todos os processos que agem em sentido contrario. (WARNIER, 2003, p. 34 e 35)

As naturezas dos patrimônios culturais e da produção ligada às indústrias globais, o cinema por exemplo, exigem políticas locais atentas a essas singularidades, mas não podem estar desconectadas de um contexto de globalização, que em certa medida é também unificador. Daí deriva a relação entre as particularidades de cada mecanismo de gestão cultural, seja ele público ou público-privado, com a comunidade global.

Uma outra maneira de discorrermos sobre isso nos é mostrada por Renato Ortiz:

Refletir sobre a mundialização da cultura é de alguma maneira se contrapor, mesmo que não seja de forma absoluta, à idéia de cultura nacional. ... é preciso reconhecer que a nação e, por conseguinte, as identidades nacionais, são fatos recentes na história dos homens. Por que reificá-las, imaginando que representariam uma espécie de término da humanidade? Não há nada nos tempos modernos, a não ser certos hábitos intelectuais, que nos leve a pensar desta forma. Se a autonomia do Estado-nação encontra-se comprometida com o processo de globalização das sociedades, por que a cultura permaneceria intacta, imune aos humores do sistema mundial? (ORTIZ, 2007, p. 116 e 117)

No próximo capítulo, nos deteremos sobre o modelo brasileiro de isenção fiscal, implementado através das Leis de Incentivo à Cultura. À guisa das fontes disponíveis, procuraremos demonstrar como esse mecanismo se insere num contexto de globalização mantendo particularidades que o distinguem dos exemplos até agora por nós explicitados.

CAPÍTULO II

O FINANCIAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Não ter política cultural nenhuma já é, em si mesmo, ter uma política, já é tomar uma posição, a pior delas, talvez, pois o Estado abre mão de seu papel de mediador de interesses e conflitos, para entregar a gestão e a regulação da produção cultural aos interesses privados, empresariais, que hoje se expressam através de grandes conglomerados industriais de mídia, que dominam seja o mercado nacional, seja o mercado internacional.

(Durval Muniz de Albuquerque Júnior)

UM BREVE COMEÇO

Em quase 100 anos de atuação no campo da cultura, o Estado brasileiro criou e extinguiu Institutos, Secretarias, Ministérios, Fundações e Autarquias, visando implantar modelos de gestão pública capazes de estimular o desenvolvimento de um mercado nacional de produção cultural.

Para Antonio Albino Canelas Rubim,

(...) dois experimentos, praticamente simultâneos, inauguram as políticas culturais no Brasil (...): a passagem de Mário de Andrade pelo Departamento de Cultura da Prefeitura da cidade de São Paulo (1935-1938) e a implantação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930, e mais especificamente a presença de Gustavo Capanema, à frente *deste* ministério de 1934 até 1945. (RUBIN in RUBIN & BARBALHO (orgs.), 2007, p. 14 e 15)

A administração de Mário de Andrade, ainda que restrita à cidade de São Paulo, foi bastante emblemática por inaugurar uma estrutura organizada e centralizada de gestão

cultural, cujo modelo serviria como inspiração para diversas outras ações nos anos que se sucederam.

No plano federal, destacam-se as instituições criadas a partir da década de 30:

Superintendência de Educação Musical e Artística; Instituto Nacional de Cinema Educativo (1936); Serviço de Radiodifusão Educativa (1936); Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937); Serviço Nacional de Teatro (1937); Instituto Nacional do Livro (1937) e Conselho Nacional de Cultura (1938). (*Idem*, p. 17)

Essas ações demonstram o interesse do poder público em participar diretamente de atividades que, à época, ainda eram bastante desprovidas de atenção por parte da Estado.

Já no Pós-Guerra, a criação do Ministério da Educação e Cultura (1953) viria a estimular o interesse da intelectualidade nacional por questões ligadas principalmente à culturas tradicionais. Posteriormente, seria criada a Companhia de Defesa do Folclore Brasileiro, um órgão executivo ligado ao Ministério da Educação e Cultura, instituído pelo Decreto 43.178 de 5 de fevereiro de 1958.

Já na década de 60, num período de grande efervescência política, ações de iniciativa popular são levadas a cabo, com propostas alternativas ao modelo estatal. Os Centros Populares de Cultura – CPC, da União Nacional dos Estudantes – UNE, seriam um dos principais expoentes, ligados a um espírito de participação coletiva visando a aproximação de manifestações artísticas e culturais de anseios políticos transformadores. Arte e Revolução andariam juntas por um “curto verão”.

Em 1964, com o golpe militar, têm origem profundas transformações no modelo do Estado, ainda que o espírito de intervenção pública tenha se mantido. Se no plano democrático-popular as iniciativas tiveram seus objetivos frustrados, o Governo brasileiro manteve e, em certos casos, ampliou, o nível de investimentos em áreas ligadas a comunicação e infra-estrutura e mesmo na administração direta da cultura.

Nos anos seguintes à instauração do regime de exceção, são criados inúmeros mecanismos administrativos de incentivo e de controle de atividades culturais e correlatas: o Instituto Nacional do Cinema – INC (1966), o Ministério das Comunicações

(1967), a EMBRAFILME (1969), que em 1975 incorporaria o INC, dentre outras. Na década de 70, a Fundação Nacional das Artes (1975), o Centro Nacional de Referência Cultural (1975), o Conselho Nacional de Cinema (1976), o sistema RADIOBRÁS (1976), a Fundação Pró-Memória (1979), são as principais ações do governo federal.

É importante lembrar que com a prerrogativa de nomear governadores dos Estados e prefeitos de todas as capitais brasileiras e cidades consideradas de “importância estratégica”, o Governo Federal também criou mecanismos para interferir diretamente nos três níveis de poder, inclusive no que se refere às políticas públicas para cultura. Nesse sentido e ao que concerne ao cinema, o caso mais emblemático seria a criação da EMBRAFILME, em 1969, cujas ações elevaram a produção nacional e consumo a níveis bastante significativos, principalmente a partir de meados dos anos 1970¹⁵⁰.

No plano internacional, as sucessivas crises econômicas que assolaram o mundo, em especial os países periféricos do capitalismo mundial a partir de 1973, dentre eles o Brasil e, no plano nacional, a instabilidade política derivada de um ambiente de contestação, levam ao fim a ditadura militar.

Em seus últimos anos, já na década de 1980, o regime de exceção daria sinais de desgaste e, com ele, as principais estruturas de governo perderiam força, ainda que algumas instituições tenham conseguido resultados importantes para segmentos específicos.

Em 1984 Tancredo Neves seria eleito o primeiro presidente civil em mais de 20 anos, ainda que por vias indiretas pelo Congresso Nacional. Entretanto, José Sarney tomaria posse em 15 de março de 1985 como presidente interino, após um súbito problema de saúde de Tancredo, que faleceria em 21 de abril.

Naquele mesmo ano, seria criado o Ministério da Cultura através do Decreto 91.144 de 15 de março. Um ano depois, o primeiro mecanismo de incentivo fiscal para a cultura entraria em vigor no Brasil, através da Lei n° 7.505 de 02 de julho de 1986, a Lei Sarney, como ficaria conhecida.

¹⁵⁰ Ver “Cinema e Políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine”, de Melina Izar Marson, constante em nossas referências bibliográficas.

Também no Governo José Sarney, através da Lei 7.624/87, de 5 de novembro de 87, foram criadas a Fundação Nacional Pró-Leitura – PRÓ-LEITURA, Fundação Nacional de Artes Cênicas – FUNDACEN e a Fundação do Cinema Brasileiro – FCB, numa ampliação das ações do Estado para os segmentos artísticos e culturais brasileiros.

Em 1989, após um tumultuado processo eleitoral que se iniciara com nada menos que 22 candidatos à Presidência da República, Fernando Collor de Mello foi eleito pelo voto direto. Sua posse ocorreu em 15 de março de 1990.

Com uma ação marcante e simbólica para o contexto cultural brasileiro, Collor extinguiu o Ministério da Cultura e criou a Secretaria da Cultura da Presidência da República – SEC/PR, vinculada diretamente ao Gabinete da Presidência da República.

Além do Ministério, várias outras instituições públicas teriam um ponto final em suas atividades, demonstrando exatamente a visão do primeiro presidente eleito pelo voto direto no Brasil desde 1961, qual seja, a de que cultura não era uma questão de Estado.

Através das Leis 8.028 e 8.029 de 12 de abril de 1990, foram extintas a Fundação Nacional de Artes – FUNARTE, a EMBRAFILME, a Fundação Nacional de Artes Cênicas, a Fundação do Cinema Brasileiro – FCB, entre outras. Estava em vigor o Programa Nacional de Desestatização, implementado pelo Governo Collor de Mello, com impactos diretos sobre a cultura nacional. Em dezembro do mesmo ano, Collor de Mello criou o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura, englobando a estrutura da FUNARTE, FUNDACEN, e FCB.

Em seu segundo ano de governo, em 23 de dezembro de 1991, foi sancionada a Lei nº 8.313, que ficaria conhecida como Lei Rouanet, em homenagem ao então Secretário Nacional da Cultura, Sergio Rouanet. Em vigor até os dias atuais, a Lei teve [e tem] importância capital para todos os seguimentos artísticos e culturais brasileiros. Alguns de seus impactos diretos serão tratados nas páginas seguintes desta tese.

Em 29 de setembro de 1992, o Presidente Fernando Collor renunciaria a seu cargo num processo de impedimento que havia se estendido por longos meses. Tomaria posse seu vice, Itamar Franco, que conduziria o país até 1994, quando da posse de Fernando Henrique Cardoso.

Nesse período, Itamar Franco recriaria o Ministério da Cultura através da lei 8.490 de 19 de novembro de 1992, poucas semanas após tomar posse como Presidente da República.

Também no governo Itamar, foi criada a Lei do Audiovisual, nº 8.686/93, sancionada em 20 de julho de 1993. Inicialmente com um período determinado de existência (seu término estava previsto em Lei para 2003, mas esse prazo foi prorrogado por mais 20 anos através da Medida Provisória nº 2.221 de 6 de setembro de 2001).

Já Fernando Henrique Cardoso e Francisco Weffort¹⁵¹ (1995 a 2002) governariam sob a chancela “Cultura é um bom negócio”. Ainda que o Estado não tenha abdicado de algumas de suas ferramentas de políticas públicas, a tentativa de aproximação entre Estado e iniciativa privada foi uma marca da gestão pública desse período, cujo principal motor foram as isenções fiscais.

Os investimentos feitos por grandes conglomerados empresas teriam um incremento significativo. Bancos, empresas petrolíferas, redes de varejo e de produtos de beleza se destacariam nesse cenário, principalmente a partir dos fins dos anos 90, tendo como ferramenta principal a utilização das Leis de Incentivo, sobretudo a Lei Rouanet.

Com um mecanismo de isenções parciais e totais, dependendo do segmento artístico contemplado, a utilização do incentivo fiscal se transformou num dispositivo eficaz para a promoção das marcas incentivadoras e do Governo Federal – Ministério da Cultura. Recursos públicos gerenciados por departamentos de marketing de grandes empresas se transformariam na tradução precisa de um país onde a “Cultura era um bom negócio”

Por certo, a destinação de apenas 0,14% do orçamento da União para a *cultura* em 2002, último ano de FHC / Weffort, jamais pode ser tomado como um fator de fortalecimento do *ministério*. Um orçamento digno é, sem dúvida, um indicador vital da importância política e institucional dada pelo *governo federal* ao Ministério da Cultura e uma medida concreta de sua estabilidade. (RUBIN, in RUBIN & BAIARDO, 2008, p. 61)

¹⁵¹ Ministro da Cultura nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002.

Em que pese os avanços conquistados com esse dispositivo, mais adiante analisaremos alguns aspectos que nos parecem importantes a respeito de todo o mecanismo, objetivando esclarecer o real papel de cada um dos protagonistas da história chamada Leis de Incentivo.

Esse é, num breve resumo, um panorama das políticas públicas para cultura no Brasil dos Séculos XX.

As Leis de Incentivo

Como vimos no capítulo anterior, o modelo de gestão cultural baseado em isenções fiscais parece corresponder a uma tendência global. Em boa parte do mundo, a partir principalmente de meados dos anos 1980, diferentes países têm recorrido a legislações específicas para normatização dessas práticas visando a aproximação da iniciativa privada dos investimentos em cultura e, por consequência, a ampliação dos montantes destinados ao segmento.

Países como Espanha, Portugal, Áustria, Itália, México, Colômbia, Argentina, Chile e Uruguai possuem Leis de Incentivo à iniciativa privada, senão implementadas, em tramitação em seus ambientes legislativos. Também a França, modelo de sistema público de gestão cultural, possui um dispositivo legal instituindo o mecenato em âmbito federal, ainda que com percentuais de destinação de recursos extremamente baixos se comparados aos gastos públicos diretos. Alemanha, à sua maneira, também atua para estimular suas produções culturais e dinamizar o mercado produtor e consumidor interno.

De outro modo, Estados Unidos e Grã-Bretanha, mesmo não tendo uma legislação que normatize especificamente práticas de mecenato nesses mesmos termos, possuem uma estrutura tributária que permite às pessoas físicas e jurídicas o abatimento, em diferentes proporções, de quantias investidas em segmentos da produção cultural e de comercialização de obras de arte, em determinados contextos.

Em que pese as idiosincrasias desses países, nos parece central duas características que regulamentam a utilização desses dispositivos pela iniciativa privada.

A primeiro delas se refere à natureza dos beneficiários. Colômbia, Uruguai (em uma das suas modalidades), França, Estados Unidos e Grã-Bretanha, cada qual a seu modo, permitem apenas que entidades sem fins lucrativos recebam os benefícios de isenções fiscais, ainda que haja mecanismos que permitam o desvio desse preceito¹⁵². Em termos gerais, para atividades culturais produzidas com fins lucrativos nesses países, não há a possibilidade de recebimento de investimentos realizados através de isenções fiscais.

Já Espanha, Portugal, Itália, Argentina, Chile e Uruguai (este último em uma outra modalidade específica da mesma Lei) prevêm abatimentos não integrais para os investimentos realizados através de suas Leis de isenção fiscal. Isso significa dizer que, ao se utilizar dos dispositivos legais para investimentos em cultura, parte desses investimentos deverão ser realizados com recursos do próprio incentivador privado.

Ainda que para os países elencados acima possa haver outras modalidades de incentivos paralelas às por nós descritas, esses são, em linhas gerais, os modelos existentes.

Isto posto, nos parece lícito supor que, via de regra, os modelos de parcerias público-privadas baseados em isenções fiscais, implementados ou em fase de implementação no âmbito de 13 países por nós analisados, trazem em seu bojo a necessidade de algum tipo de contrapartidas à sociedade.

Ao estimular o apoio da iniciativa privada a projetos de instituições sem fins lucrativos, o poder público tem por objetivo dinamizar segmentos da produção cultural nacional que, pelos mais variados motivos, estejam à margem das leis de mercado e tenham, por esse motivo, dificuldades para suas realizações e existência.

De outro modo, para produções culturais cujas naturezas e objetivos estejam voltados para um consumo de massa, também são garantidos direitos de participação pelas mesmas leis de incentivo, com a ressalva da obrigatoriedade da complementação financeira por capitais privados ou da publicização dos produtos resultantes dos incentivos. Ambos os dispositivos afirmam um modelo de parceria público-privada e co-

¹⁵² Vimos isso quando analisamos Estados Unidos e Grã-Bretanha. Para maiores detalhes, consultar o contido no livro “A Privatização da Cultura”, de Chin-Tao Wu, devidamente referenciado.

responsabilidade entre sociedade, iniciativa privada e Estados nacionais, no que concerne ao estímulo e à manutenção de valores artísticos e culturais de cada país.

Isso, a nosso ver, também representa possibilidades de democratização das gestões estatais. A criação de mecanismos de participação de pessoas físicas e jurídicas na gestão de parte dos recursos recolhidos aos Estados na forma de impostos, pode significar um relativo controle social da máquina pública. Obviamente, esse processo não pode se dar em um ambiente onde os interesses comerciais prevaleçam sobre quaisquer outros relativos aos patrimônios culturais de cada Nação, sejam eles materiais ou imateriais.

Nas palavras de Néstor García Canclini:

a) A política cultural que deve ser considerada prioritária para a avaliação do desempenho de uma sociedade na globalização é a que se faz com a cidadania. Isto significa, acima de tudo, reservar o papel protagonístico às pessoas, não aos capitais, nem a outros indicadores de mercado; (...) b) A partir da idéia de que a política cultural deve concentrar-se no seu significado para os cidadãos, podemos considerar melhor os bens e mensagens que uma sociedade, e cada grupo dentro dela, conseguem comunicar a públicos maciços através do mercado; (...) c) Reformular a política cultural em função de interesses públicos obriga a reverter a tendência à simples privatização e desnacionalização das instituições e dos programas de ação cultural. Não se trata de reconverter o Estado em proprietário (...), mas sim de reconstruir seu papel como regulador das empresas privadas, apoiador das iniciativas sociais mais vulneráveis ou não lucrativas, além de defensor e coordenador de ações de valor público; e d) A possibilidade de ação dos Estados e dos organismos nacionais depende cada vez mais da construção de novos programas e instituições culturais regionais que acompanhem a integração comercial entre as nações. (CANCLINI, 2007, p. 177, 180, 181 e 182)

No caso brasileiro, as isenções fiscais concedidas através das Leis de Incentivo à Cultura, podem se mostrar como alternativas à democratização da gestão de parte dos recursos públicos destinados ao segmento.

Os mecanismos que habilitarão cidadãos e empresas a se utilizarem desses mecanismos, deverão ser estabelecidos e normatizados por princípios reguladores

democráticos e participativos, onde os resultados advindos de cada um dos incentivos realizados possam ser avaliados segundo critérios estabelecidos pela própria sociedade.

Ainda é necessária uma breve exposição sobre a natureza dos tributos sensibilizados pela isenção fiscal brasileira, bem como sobre a chamada Lei Sarney, precursora desse mecanismo no Brasil. Após, prosseguiremos com nossas análises voltadas às Leis de Incentivo brasileiras, Lei Rouanet e do Audiovisual, implementadas no início dos anos 1990, e demais mecanismos públicos criados e instituídos especificamente para o audiovisual.

Os Tributos

A implementação das Leis de Incentivo à Cultura de âmbito Federal, implicou a organização de mecanismos relativamente complexos de avaliação de projetos e propostas oriundos das DAC. Governo e artistas se mantiveram interessados na elaboração de normas e diretrizes para o seu pleno funcionamento, incluindo sobretudo a participação de segmentos artístico-culturais em instâncias que viriam a compor todo o processo de análise e aprovação de projetos culturais.

A partir de meados da década de 1980, com a Lei Sarney, e principalmente, a partir dos anos 1990, com as Leis Rouanet e do Audiovisual, empresas públicas e privadas não tardaram a se inserir, de forma direta ou indireta, nos ambientes legislativos e público-administrativos relacionados, bem como na organização de complexos empresariais que se tornariam os verdadeiros fóruns decisórios sobre a escolha dos investimentos em cultura realizados através das isenções fiscais.

Além disso, agentes de marketing, contadores, administradores, advogados, e demais profissionais ligados a segmentos antes alheios aos ambientes de produção cultural, passaram a fazer parte dos processos onde seriam tomadas as decisões sobre investimentos culturais via incentivos fiscais. Essa realidade modificou sensivelmente a relação entre arte, sociedade e governos.

Por outro lado, questões afetas a níveis de carga tributária, complexidade da incidência e recolhimento de impostos, distribuição de recursos entre os entes federados,

guerra fiscal¹⁵³, etc., ainda que fossem temas de domínio público, tinham seu conhecimento mais profundo restrito a ambientes administrativos e contábeis.

Como as Leis de Incentivo foram baseadas na participação direta (Lei Rouanet e do Audiovisual) ou indireta (Lei Sarney) de pessoas físicas e jurídicas no processo de repasse de recursos oriundos do Imposto sobre a Renda (IR), questões que antes eram de interesse de segmentos específicos ligados à burocracia, passaram a fazer parte também do dia-a-dia de produtores e realizadores artísticos.

Por esse motivo e para auxiliar o leitor acerca do histórico de implementação e desenvolvimento desse mecanismo no Brasil, vamos tecer rápidos esclarecimentos acerca das características e dinâmica de tributária do imposto sobre a renda de pessoas físicas (IRPF) e jurídicas (IRPJ), fonte dos recursos das Leis brasileiras de âmbito federal.

O IR incide sobre rendimentos declarados de pessoas físicas (PF) e jurídicas (PJ) e é a fonte de recursos das Leis de Incentivo Federais no Brasil. Para PJ, que acarretam um volume infinitamente maior de arrecadação em relação às PF e, por consequência, de poder de repasse de recursos às DAC, o sistema de tributação do IR é dividido em duas categorias: *a)* sobre o Lucro Presumido; e *b)* sobre o Lucro Real. Basicamente, o primeiro caso contempla empresas com baixos volumes financeiros e o segundo, empresas com rendimentos de grande monta, naturalmente com complexidades contábeis mais acentuadas¹⁵⁴.

Para empresas com lucro presumido, o imposto devido é calculado e recolhido mensalmente com base nas emissões de notas fiscais, que representam o volume efetivo de transações, sejam elas de comercialização de bens e produtos ou de prestação de

¹⁵³ A chamada “Guerra Fiscal” consiste em diminuições ou mesmo eliminações de tributos de alçada de municípios ou estados. São exemplos claros dessa prática as alíquotas diferenciadas de ICMS aplicadas por Estados e as de ISS, por municípios. Esse assunto tem preenchido boa parte das pautas de discussões em todas as tentativas de reforma tributária levadas a cabo no Brasil nos últimos anos. Ver OLIVEIRA, Dennison de. Urbanização e Industrialização no Paraná.

¹⁵⁴ Para um melhor entendimento a esse respeito, consultar a legislação tributária acerca do IRPF e IRPJ, contida em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/LegisAssunto/default.htm>

serviços. Já para as de lucro real, a tributação é calculada também com base na emissão de notas fiscais, mas envolve um intrincado processo de abatimentos que pode englobar, dentre outros, as chamadas despesas operacionais¹⁵⁵, com impactos diretos sobre o mecanismo de isenção fiscal à cultura. As Leis Federais de Incentivo permitiram, em certos casos e na modalidade Mecenato, o abatimento integral na forma de “despesas operacionais”, dos valores investidos em projetos culturais. Esse dispositivo ampliou significativamente os benefícios concedidos à incentivadores através da Lei Sarney e, entre os anos de 1991 a 1999, da Lei Rouanet, como veremos adiante.

Já para pessoas físicas - IRPF, a incidência do imposto sobre a renda obedece a tabelas escalonadas que se baseiam na renda bruta declarada de todo cidadão brasileiro¹⁵⁶.

Os prazos para recolhimento também podem variar de acordo com a natureza do devedor, pessoa física ou jurídica. Para cada segmento há uma regra específica, tanto na incidência quanto no recolhimento efetivo dos impostos.

Pessoas físicas assalariadas, têm retenção mensal de seus impostos. Ao entregar sua declaração anual de rendimentos ao Fisco, promovem os abatimentos de eventuais valores destinados a projetos culturais, dentro de limites previstos em Lei.

Para pessoas jurídicas, nas duas modalidades previstas – lucro presumido e lucro real – as formas de pagamento do IR podem variar, segundo opção do próprio contribuinte. Na modalidade Lucro Presumido, mensalmente a empresa recolhe ao Fisco os valores oriundos da movimentação do mês anterior. O IR é devido com base nos fornecimentos (prestação de serviços e/ou produção e comercialização de produtos) efetivados com emissão de nota fiscal.

Já para a modalidade Lucro Real, após sua Declaração de Imposto de Renda, a empresa pode optar por recolher mensalmente os impostos devidos ou por efetuar o

¹⁵⁵ São operacionais as despesas não computadas nos custos, necessárias à atividade da empresa: pequenas aquisições, despesas com viagens e hospedagens de funcionários, dentre outros. Para maiores informações a respeito, consultar o sítio da Receita Federal no endereço: <http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/dipj/2005/pergresp2005/pr335a347.htm>

¹⁵⁶ Ao longo dos anos, as faixas de recolhimento, tanto em valores globais como em percentuais, variaram significativamente devido a processos inflacionários e a constantes mudanças de padrões de moeda no Brasil. Para informações a respeito consultar http://www.debit.com.br/lista_irrf.php.

pagamento do valor global em uma única parcela, que ocorre quando da entrega da declaração de renda.

Como resultado, a concentração de pagamentos do IRPJ de grandes empresas pode se efetivar em poucos meses do ano, o que impacta de maneira significativa a modalidade e o volume financeiro de suas participações nos mecanismos de incentivo fiscal às artes e às culturas, como veremos mais adiante.

Lei Sarney

A história das Leis de Incentivo à Cultura no Brasil é bastante recente. A contar com seus primeiros esboços, modelos aproximados aos existentes nos dias atuais remontam de meados dos anos 1980, já no começo da chamada redemocratização brasileira, sob o governo de José Sarney (1985 a 1990). Antes disso, como vimos, as ações públicas federais nesse campo se deram, se não todas, quase em sua totalidade, por meio de mecanismos de repasse direto através de instituições ligadas aos vários segmentos da produção cultural.

Ainda assim, em 26 de setembro de 1972, o então senador pelo estado do Maranhão, José Sarney (Aliança Renovadora Nacional – ARENA), apresentou um Projeto de Lei que previa a obtenção de benefícios junto ao IR para ações de natureza artística e cultural. Seria em 1986, quatorze anos mais tarde, após várias tentativas frustradas de aprovação, que o então Presidente da República José Sarney veria a implementação de seu projeto, ainda que com inúmeras modificações. Surgia a Lei que popularmente ficaria conhecida por Lei Sarney, que “dispõem sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico.” (LF¹⁵⁷ 7.505, pg. 1).

Importante ressaltar que dentre os exemplos demonstrados por nós no primeiro capítulo, o Brasil seria um dos primeiros países a implementar um mecanismo legal específico de incentivos culturais. Estados Unidos, Inglaterra e França já possuíam

¹⁵⁷ Lei Federal.

modelos de isenção tributária para transações envolvendo obras de arte. Em nenhum dos casos, entretanto, havia quaisquer proximidades com o mecanismo brasileiro. Modelos similares começariam a ser discutidos e implantados posteriormente: Portugal, meados de 1986 e reforma em 1996; França, Lei n° 87-571 de 23 de julho de 1987; Áustria, 1987; Chile, 1990; Argentina, *Ley de Mecenazgo* em estudo desde início dos anos 2000; Itália, 2000/02; Colômbia, 2003; Uruguai, 2005-2009, Espanha, *Ley del Cine*, junho de 2007.

Assim e para todos os efeitos, podemos considerar o caso brasileiro como o primeiro e também, como veremos, com características únicas, num cenário global de diversidades de modelos para incentivos culturais.

A Lei 7.505 de 2 de julho de 1986, sancionada pelo Presidente da República e regulamentada pelo Decreto n° 93.335 de 3 de outubro do mesmo ano, procurava contemplar os vários segmentos da produção artística e cultural, com recursos provenientes do abatimento de IR de pessoas Físicas ou Jurídicas, observadas as regulamentações distintas para as formas de participação da iniciativa privada denominadas como “doação, patrocínio e investimento” (§ 1 e 3 – LF 7.505, p. 1). Dentre outras especificações, essas categorias escalonavam os percentuais de abatimento das contribuições feitas a projetos culturais.

No Artigo 1°, vemos:

§1° Observado o limite máximo de 10% (dez por cento) da renda bruta, a pessoa física poderá abater: I – até 100% (cem por cento) do valor da doação; II – até 80% (oitenta por cento) do valor do patrocínio; III – até 50% (cinquenta por cento) do valor do investimento. § 2° A pessoa jurídica poderá deduzir do imposto devido, valor equivalente à aplicação da alíquota cabível do imposto de renda, tendo como base o cálculo: I – até 100 (cem por cento) do valor das doações; II – até 80% (oitenta por cento) do valor do patrocínio; III – até 50% (cinquenta por cento) do valor do investimento.

Já os termos “doação, patrocínio e investimento”, ainda que estivessem previstos e descritos na Lei, seriam devidamente regulamentados através do Decreto n° 93.335, a saber:

Art. 6º Para fins deste regulamento, considera-se: I – doação: a transferência definitiva de bens ou numerários, a favor ou através de pessoas jurídicas de natureza cultural, sem proveito para o doador; II – patrocínio: a realização, pelo contribuinte a favor de pessoas jurídicas de natureza cultural, de despesas com a promoção ou publicidade em atividades culturais, sem proveito pecuniário ou patrimonial para o patrocinador; III – investimento: a aplicação de bens ou numerário com proveito pecuniário ou patrimonial para o investidor (artigo 8º).

Vemos que a intenção do poder público era vincular o percentual de abatimento de pessoas físicas e jurídicas à natureza de retorno pretendido. O abatimento seguia parâmetros progressivos na medida em que o incentivador¹⁵⁸ abrisse mão de qualquer participação, direta ou indireta, nos retornos da realização cultural: 100%, 80% e 50%, para os casos de doação, patrocínio e investimento, respectivamente.

Outra característica própria da Lei Sarney eram as formas de repasse financeiro. Em seu artigo 1º, lê-se:

O contribuinte do imposto de renda poderá abater da renda bruta, ou deduzir como despesa operacional, o valor das doações, patrocínios e investimentos inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizada a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Cultura, na forma desta Lei.

A partir destas informações, podemos apreender a natureza desse mecanismo de incentivo, sua relação com as DAC e suas conseqüentes limitações.

Chamamos a atenção para quatro pontos importantes a serem observados.

O primeiro deles no que concerne à natureza dos beneficiários da Lei Sarney, quais sejam, exclusivamente PJ de qualquer natureza, com ou sem fins lucrativos. Na prática, esse dispositivo habilitava ao recebimento de recursos, em igualdade de condições, quaisquer empresas de atividades culturais, fossem elas ligados a segmentos de pesquisa de linguagem, preservação de patrimônio histórico ou de atividades

¹⁵⁸ A utilização do termo incentivador é mais apropriada para a natureza das Leis de Incentivo à Cultura. Entretanto, optamos por utilizá-lo também no que se refere à Lei Sarney, para caracterizar as pessoas físicas ou jurídicas que participam como doadores, patrocinadores ou investidores em projetos de natureza cultural.

relacionadas diretamente ao consumo. Ao contrário do que vimos nos dispositivos similares em países como Estados Unidos, França, Inglaterra, Portugal, Áustria, Itália, Colômbia, Chile e Uruguai, que diferenciariam, quando da implementação de suas Leis, empreendedores de natureza comercial ligados e voltados a um mercado consumidor, dos segmentos de pesquisa e valores culturais reconhecidos, mas eventualmente pouco atrativos para a iniciativa privada.

A esse respeito também, vale lembrar que estamos no ano de 1986. Apesar de um aumento considerável do Produto Interno Bruto naquele ano (7,5%) e uma renda nacional per capita de aproximadamente R\$ 1.107 (valores convertidos em moeda corrente atual)¹⁵⁹, vemos um país caminhando para um ambiente de hiper-inflação (274,7% para o ano anterior), uma economia em rápida transformação, saída de uma ditadura militar de mais de 20 anos, mas fragilizada por um contexto internacional em crise e com escassez de recursos.

Nesse cenário, se para a obtenção de recursos públicos através da Lei era necessário a constituição de uma PJ, presumimos que apenas essa exigência já seria o bastante para excluir quase a totalidade de todos os produtores independentes brasileiros de pequeno porte. Essa obrigatoriedade marca um limite importante numa ação pública dessa natureza, que passava a ter em segmentos artísticos e culturais já profissionalizados, seu foco principal.

Ao destinar os benefícios unicamente a PJ, a Lei 7.505 tenderia a privilegiar empreendedores, ou já consolidadas no mercado, ou ao menos com uma trajetória de realizações que justificassem a existência de PJ legalmente constituída.

Em que pese as diferenças de contextos existentes, é importante registrarmos que, cinco anos mais tarde, em 1991, com a promulgação da Lei 8.313 (Lei Rouanet) esse dispositivo seria alterado, permitindo a participação de empreendedores PF, ainda que com restrições de limites orçamentários em relação às PJ.

O segundo ponto se refere a ausência da necessidade de elaboração e aprovação prévias de um projeto cultural. Os repasses eram feitos diretamente entre as partes

¹⁵⁹ IBGE – Séries Estatísticas. Disponível em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br> . Acessado em 01/02/2012 e 27/12/2012.

envolvidas (incentivador e produtor cultural/artista), e os valores da transação poderiam ser abatidos segundo os critérios previstos nos parágrafos 1 e 3 descritos. A relação entre incentivadores e produtor/artista era quase direta. Quase porquê a mediação era feita através da obrigatoriedade do cadastramento da empresa favorecida junto ao Ministério da Cultura, o que dava ao poder público as ferramentas para monitoramento dos segmentos sociais que viriam a ter acesso às transações culturais realizadas através da Lei.

O terceiro ponto se refere aos percentuais de abatimento e mecanismos adicionais de compensação financeira aos incentivadores.

Vimos que as porcentagens de abatimento eram da ordem de 100% para doações, 80% para patrocínios ou 50% para a categoria investimentos. Entretanto, além disso, o incentivador poderia “abater da renda bruta, ou deduzir como despesa operacional, o valor das doações, patrocínios e investimentos, inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação” (Art. 1º - Lei 7.505).

Com isso, sobre os valores canalizados a projetos culturais não incidiriam impostos sobre a renda, já que esses valores seriam deduzidos do montante tributável. Como resultado prático e tomando-se como base a alíquota média do IRPJ à época, haveria um acréscimo de, no máximo, 25% de isenções sobre os valores globais incentivados. Para as deduções de 100% referente à categoria “doações”, poderia haver uma dedução adicional de 25% ao incentivador, perfazendo um total de 125% de abatimentos; para a categoria “patrocínios”, os descontos poderiam chegar a 105% dos valores incentivados; e, por último, para a categoria “investimentos”, os abatimentos poderiam chegar a 75% do total investido. Um grande negócio para a iniciativa privada, que passava a ser, também, gestora de recursos públicos.

Por último, é importante que se destaque mais uma característica do mecanismo de isenção fiscal via IR. Ao incentivar um projeto cultural, os abatimentos seriam realizados no ano fiscal¹⁶⁰ seguinte, quando da entrega da Declaração de Rendimentos e conseqüentes pagamentos dos impostos devidos. Isso se mostrava como um elemento dificultador para captação de recursos já que, ainda que fossem permitidos por Lei

¹⁶⁰ O ano fiscal compreende os meses de janeiro a dezembro.

abatimentos às vezes superiores aos valores totais investidos, eles só seriam efetivamente realizados no ano seguinte ao repasse à iniciativa cultural. Em outras palavras, nem sempre seria de interesse da iniciativa privada desembolsar antecipadamente quantias, fossem elas quais fossem, para abatimentos futuros junto ao Fisco.

O que pretendemos mostrar aqui é que a chancela “incentivo à cultura”, ainda estava longe, entre os anos de 1986 a 1990, de ser um elemento norteador das políticas públicas federais, pelo menos em se tratando de realizadores de menor porte.

A exigência de PJ para o recebimento de recursos e a complexidade oriunda das formas de repasse antecipado com abatimentos futuros via IR, foram alguns dos fatores que se apresentaram como elementos dificultadores para um êxito maior da Lei no âmbito das pequenas e médias produções culturais brasileiras.

Seria apenas com a Lei Rouanet que veríamos o surgimento do Programa Nacional de Incentivo à Cultura – PRONAC, o qual, pelo menos em tese, mudaria a natureza dos investimentos públicos feitos através de renúncia fiscal.

Cabe lembrar que a despeito de seus limites, foi no governo de José Sarney que o Ministério da Cultura foi instituído através do Decreto nº 91.144 de 14 de março de 1985. Em sua estrutura foram criadas ou mantidas Secretarias, Autarquias, Fundações e Conselhos, dentre elas a EMBRAFILME, responsável pelas políticas públicas de fomento e incentivo à cadeia produtiva cinematográfica brasileira.

Vejamos os dados referentes à produção cinematografia entre os anos de 1986 a 1990, com financiamento público através de ações da EMBRAFILME e da Lei Sarney:

ANO	Nº FILMES¹⁶¹	EMBRAFILME	LEI SARNEY¹⁶²
1986	108	6	Prejudicado
1987	107	15	Prejudicado
1988	107	15	Prejudicado
1989	35	20	Prejudicado
1990	28	5	Prejudicado

¹⁶¹ Fonte: *Database Filme B*. Compilação do autor. Disponível em <http://www.filmeb.com.br>

¹⁶² “A Lei Sarney, como ficou conhecida, teve duração curta, de 1986 a 1990, mas estima-se que tenha canalizado, em seus pouco mais de quatro anos de existência, cerca de 110 milhões de dólares em apoio às artes e à cultura do país, embora não se conheça a distribuição desses recursos por sua origem e destino.” (MOISÉS, ?, p. 3).

Se relacionarmos os dados acima aos contextos político-econômicos nacional e internacional do período, há elementos para concluirmos que foram positivos os resultados advindos das políticas públicas globais para cultura, ainda que não tenhamos dados que nos possibilitem mensurar aqueles diretamente ligados à Lei Sarney.

A LEI ROUANET

Em 12 de abril de 1990, o recém empossado Presidente da República Fernando Collor de Mello, com a publicação da Lei nº 8.028, resolve:

Art. 1º A Presidência da República, é constituída, essencialmente, pela Secretaria de Governo, pela Secretaria Geral, pelo Gabinete Militar e pelo Gabinete Pessoal do Presidente da República¹⁶³. Parágrafo único. Também a integram: ... c) como órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente da República: 1. a Secretaria da Cultura; ... Art. 17. São os seguintes os Ministérios: I – da Justiça; II – da Marinha; III – do Exército; IV – das Relações Exteriores; V – da Educação; VI – da Aeronáutica; VII – da Saúde; VIII – da Economia, Fazenda e Planejamento; IX – da Agricultura e Reforma Agrária; X – do Trabalho e da Previdência Social; XI – da Infra-Estrutura; XII – da Ação Social. Parágrafo único. São Ministros de Estado os titulares dos Ministérios.

Seis anos após sua criação, a cultura teve seu Ministério extinto, transformado em Secretaria, subordinada imediata ao Presidente da República.

Mais modificações nesse campo não cessaram. A Lei nº 8.029, também de 12 de abril de 1990, versou sobre a extinção de outras entidades da Administração Pública Federal, dentre as quais a Fundação Nacional de Artes – FUNARTE, Fundação Nacional de Artes Cênicas – FUNDACEN, Fundação do Cinema Brasileiro – FCB e a Distribuidora de Filmes S/A – EMBRAFILME, dentre outras.

O governo de Fernando Collor de Mello inaugurava uma nova perspectiva de administração pública, cujo objetivo era inserir as regras de mercado às atividades

¹⁶³ A redação final deste Artigo foi dada pela Lei nº 8.310, de 1992.

culturais nos seus mais variados segmentos. Como consequência, visava também limitar a participação do Estado nas políticas de fomento e incentivo a essas produções.

Entretanto, por mais paradoxal que possa parecer, pouco menos de dois anos após a sanção das Leis 8.028 e 8.029, em 23 de dezembro de 1991 o mesmo presidente sancionou a Lei nº 8.313 que:

Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986 [Lei Sarney], institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. (...) Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

- I – contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;
- II – promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;
- III – apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;
- IV – proteger as expressões culturais, os grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;
- V – salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;
- VI – preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;
- VII – desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;
- VIII – estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;
- IX – priorizar o produto cultural originário do País.

A Lei Rouanet, como ficou conhecida, se tornaria um importante mecanismo de fomento à produção cultural, com impactos e desdobramentos até os dias de hoje. Através de Decretos, Leis Complementares e Medidas Provisórias¹⁶⁴, o Poder Executivo Federal regulamentaria procedimentos de utilização e gestão dos recursos públicos, bem como das formas de distribuição de parte dos produtos resultantes. Ao todo, entre 1992 e 2010, último ano do recorte temporal de nosso estudos, foram publicados o Decreto nº 455, de 26 de fevereiro de 1992, revogado pelo Decreto nº 1.494, de 17 de maio de 1998,

¹⁶⁴ No direito constitucional brasileiro, **Medida Provisória (MP)** é um ato do Presidente da República com força de Lei. Após sua publicação em Diário Oficial, o Poder Legislativo tem um prazo constitucional para análise, aprovação ou reprovação de tal ato. No caso de aprovação, a MP torna-se Lei. O pressuposto para a publicação de uma MP é a **urgência** ou **relevância** da questão em referência.

também revogado pelo Decreto n° 65.761, de 27 de abril de 2006; a Medida Provisória n° 1871-27, de 22 de outubro de 1999, revogada pela Lei 9.874, de 23 de novembro de 1999; dentre outros¹⁶⁵.

A implementação e regulamentação plena da segunda Lei de Incentivos Fiscais de âmbito federal, previa a participação efetiva de segmentos artísticos e culturais, meios empresariais e poder público em seus mecanismos de avaliação de propostas. De outro lado, segmentos sociais, políticos e empresariais viam na renúncia fiscal uma forma de ampliação dos volumes financeiros aplicados em cultura e do aumento do poder de realização de produtores e realizadores culturais.

Se comparada à sua antecessora Lei Sarney, a Rouanet trouxe modificações significativas para os mecanismos de fomento às produções. A primeira delas foi a criação do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac. Através dele, toda a estrutura de apoio a projetos foi sensivelmente modificada com ações no sentido da participação de empresas e sociedade civil no processo de renúncia fiscal a favor de realizadores e empreendedores.

Ainda que os recursos a serem canalizados fossem, em larga medida, públicos, sua gestão passaria, sob certos aspectos e determinados limites, à iniciativa privada, como veremos a seguir.

Conforme descrito no Artigo 2° da Lei 8.313, “... O Pronac será implementado através dos seguintes mecanismos: I – Fundo Nacional da Cultura (FNC); II – Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart); e III – Incentivo a projetos culturais”. Para cada um desses segmentos, foram concebidas normas de procedimentos específicos.

Haveria ainda uma outra inovação a ser observada: a criação da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC. Através dela, o poder público definiria a natureza da Lei de Incentivo à Cultura, promovendo a participação de diversos segmentos da sociedade nos processos de análise de projetos, bem como de acompanhamento de seus resultados.

¹⁶⁵ Ainda está em tramitação no Congresso Nacional um Projeto de Lei que promoverá modificações no mecanismo de isenção fiscal para a cultura – Lei Rouanet. Encaminhado em 27 de janeiro de 2010, até os dias de hoje o Projeto espera seu efetivo encaminhamento para votação na plenária da Câmara dos Deputados.

Em essência, a Lei Rouanet trouxe para os setores artísticos e empresariais brasileiros a possibilidade de uma participação mais efetiva nos mecanismos das destinações de recursos públicos. São três os pontos que destacamos nesse sentido: 1) o modelo de constituição da CNIC, com impactos na análise e habilitação de propostas para o recebimento de recursos; 2) a diferenciação das propostas culturais segundo sua natureza, haja vista os três mecanismos instituídos pelo PRONAC; e 3) os processos finais de escolha, pelos incentivadores, dos projetos a serem efetivamente contemplados financeiramente. Incentivadores, sobretudo grandes empresas nacionais, passariam a deter um relativo poder decisório sobre os destinos dos investimentos federais em ações culturais.

Com o passar dos anos, essas características estimulariam o surgimento de editais privados de concorrência, cujos resultados têm sido alvo de ampla discussão nos meios empresariais, culturais e dos poderes públicos em seus diversos níveis. A esse respeito, uma análise mais atenta será feita no próximo capítulo desta tese.

A instituição das três modalidades de apoio, o Fundo Nacional de Cultura (FNC), os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e Incentivo a Projetos Culturais - Mecenato, visava ao tratamento específico das peculiaridades das DAC. Cada um desses mecanismos tinha por objetivo contemplar especificidades, visando, como consta no próprio texto da Lei, o incentivo às diversidades artísticas e culturais brasileiras.

Já em relação à composição da CNIC, os Artigos 33 e 34 do Decreto nº 455, especificavam:

Art. 33. São membros natos da CNIC: I – O Secretário da Cultura da Presidência da República, que exercerá a presidência dos trabalhos da comissão, com direito de voto de qualidade, para fins de desempate; II – Os Presidentes das entidades supervisionadas pela SEC/PR; III – O Presidente da entidade nacional que congrega os Secretários de Cultura das unidades federadas. Parágrafo único. Os membros natos serão substituídos, em seus impedimentos legais, conforme previsto em seus respectivos regimentos. Art. 34. São membros indicados para a CNIC, com mandato de um ano, permitida uma única recondução: I – um representante do empresariado nacional; II – seis representantes de entidades de setores culturais e artísticos, de âmbito nacional. 1º Cabe às entidades representativas de âmbito nacional do empresariado brasileiro indicar, de comum acordo, no prazo de trinta dias, a partir da publicação deste

decreto, o titular e o primeiro e segundo suplentes que as representará na CNIC. 2º Consideram-se entidades representativas de que trata o parágrafo anterior: a) a Confederação Nacional da Agricultura; b) a Confederação Nacional do Comércio; c) a Confederação Nacional da Indústria. 3º As entidades associativas de setores culturais e artísticos, de âmbito nacional, a fim de assegurar a participação dos diferentes segmentos, indicarão um titular e primeiro e segundo suplentes em cada uma das seguintes áreas: a) artes cênicas: teatro, dança, circo, ópera, mímica e congênere; b) produção cinematográfica, videográfica, discográfica e rádio e televisão educativas e culturais de caráter não comercial; c) música; d) artes plásticas, artes visuais, artes gráficas e filatelia; e) patrimônio cultural, cultura negra, cultura indígena, folclore e artesanato; f) humanidades, inclusive a literatura e obras de referência.

Como vemos, o modelo de constituição da CNIC representou uma mudança profunda na composição de forças responsáveis pelas instâncias decisórias sobre o destino da aplicação dos recursos públicos em cultura. Contemplando variados setores da sociedade civil, o modelo pretendia dar voz aos segmentos diretamente interessados, quais sejam, artistas e produtores culturais, empresariado e poder público.

No que diz respeito a análise dos projetos encaminhados, o texto da Lei Rouanet previa uma análise exclusivamente técnica, sem abordagem de questões artísticas meritórias: “Os projetos enquadrados nos objetivos desta lei não poderão ser objeto de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural” (Art. 22 – Lei 8.313). Dessa maneira, seriam minimizadas as possibilidades de questionamentos quanto a resultados e polêmicas geradas por possíveis subjetividades do processo em análises de mérito estético.

Fundo Nacional de Cultura – FNC

Criado pela Lei 7.505 (Lei Sarney) com a denominação Fundo de Promoção Cultural, ratificado e renomeado pela Lei 8.313, o Fundo Nacional de Cultura – FNC, contava com recursos oriundos de diversas fontes, dentre as quais o próprio Tesouro Nacional, devoluções de saldos remanescentes de projetos culturais, porcentagens de concursos de loterias federais e similares, porcentagens de conversões da dívida externa,

saldos do próprio FNC de exercícios anteriores, recursos privados oriundos de devedores do IR, etc. A particularidade da aplicação desses recursos em projetos culturais consta do Artigo 5º da Lei 8.313:

O FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funcionará sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis, conforme estabelecer o regulamento, (...).

Nessa modalidade de incentivo, observamos três pontos importantes na utilização de recursos, a saber: *a)* com o limite máximo de apoio de 80% do valor total do projeto, o FNC previa unicamente a participação de pessoas jurídicas públicas ou privadas, sem fins lucrativos, com pelo menos três anos de atividades na área cultural. Os 20% restantes seriam de responsabilidade do proponente, sob a denominação contrapartida; *b)* com os repasses de recursos efetuados diretamente pela SEC/PR ao proponente, era excluída a participação de empresas na qualidade de incentivadoras; *c)* diante da possibilidade da participação de instituições tanto públicas como privadas, a própria SEC/PR, assim como suas instituições afiliadas, estavam habilitados para a utilização dos recursos do FNC.

Ora, se nos reportarmos aos modelos de gestão cultural de países como Estados Unidos, Inglaterra, Chile, e Uruguai, veremos que para ser habilitada para a utilização de mecanismos de incentivos fiscais, instituição recebedora não poderia visar lucros em suas atividades. Do mesmo modo, o FNC instituí um modelo no Brasil onde essa prerrogativa estava prevista em Lei.

Também ao excluir empresas apoiadoras do processo, o FNC se caracterizava como mecanismo essencialmente público: constituição de comissão específica, análise de projetos/propostas, gerenciamento e repasse de recursos, avaliação de resultados e finalização de projetos (prestação de contas). Ainda que com procedimentos sensivelmente diferentes no que concerne a publicização do sistema de gestão e repasse de recursos, o mecanismo pode ser comparado aos sistemas globais da França e do Peru, que não previam a participação da iniciativa privada na gestão cultural.

A esse respeito, é importante lembrarmos que

O Estado não cria cultura. Mas ele é indispensável para gerar as condições contextuais, as políticas de estímulo e regulação em que os bens culturais possam ser produzidos e acessados com menor grau de discriminação. (CANCLINI, 2008, p. 80)

A peculiaridade do modelo brasileiro residiria na participação da sociedade no mecanismo. Nesse sentido, há um elemento de suma importância a ser considerado, se pensarmos em modelos de gestão. Ao instituir uma comissão específica para avaliação e acompanhamento de projetos, cujos integrantes seriam representantes do poder público e da sociedade, o Estado esboça um movimento no sentido de ampliar a participação democrática ao processo. Em que pese as circunstâncias e as limitações do modelo, não vimos nenhum exemplo similar presente nas políticas públicas de outros países, fossem eles baseados na gestão estatal direta de recursos ou com a co-participação de setores da iniciativa privada.

Por último, com a possibilidade de participação de instituições públicas sem fins lucrativos, o próprio Estado teria acesso aos recursos oriundos do FNC, ampliando significativamente seus mecanismos de atuação. Sobretudo a partir dos anos 2000, esse dispositivo seria responsável por parte das ações de grande repercussão levadas a cabo diretamente pelo Ministério da Cultura, através de suas Secretarias, Autarquias e Fundações a ele ligadas:

O FNC permite ao Ministério da Cultura destinar recursos públicos diretamente a projetos culturais, mediante a celebração de convênios e outros instrumentos congêneres. Além de apoio a projetos, o Ministério da Cultura realiza, com recursos do Fundo, programas culturais, tais como editais de fomento a expressões culturais, ações para intercâmbio e difusão cultural, concessão de prêmios, de bolsas de estudos para pesquisas (...). O Fundo tem como objetivo captar e destinar recursos para projetos culturais que “atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade” (Lei Rouanet, Artigo 4º, Inciso V), considerando qualidade e quantidade do atendimento às demandas culturais existentes, caráter multiplicador dos projetos e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com *menos* possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/2007/12/11/projetos-audiovisuais-para-o-fundo-nacional-de-cultura-fnc/>. Acessado em 08/08/2011.

Para essa linha de atuação, diversos programas seriam instituídos, voltados ao fomento e à difusão da produção cultural brasileira. Vários editais seriam implementados tanto pelo Ministério da Cultura¹⁶⁷, através de sua Secretaria de Programas e Projetos Culturais¹⁶⁸, quando por outras instituições ligadas ao Governo Federal, dentre as quais se destacaria a FUNARTE. Contemplando os diversos segmentos artísticos e culturais¹⁶⁹, as ações seriam voltadas tanto para estímulo à produção quanto para programas de circulação de abrangência nacional.

De iniciativa direta do Ministério e suas Secretarias, elencamos três programas cujos alcances são de relevância no contexto nacional de políticas públicas.

O primeiro deles, o programa Cultura Viva, voltado para a diversidade cultural brasileira e instituído pela Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural,

É um espaço de interlocução institucional e uma estratégia política protagonizada pelo MinC, gestores dos entes Federados, Pontos e Pontões de Cultura¹⁷⁰ e o conjunto de instituições, entidades, agentes culturais, grupos formais e informais que são beneficiários das políticas públicas sob a responsabilidade da SCDC/MinC. (CULTURA VIVA EM NÚMEROS: 2004-2012, 2012, p. 3)

O programa voltado para atividades culturais das mais diversas, está presente em todos os estados brasileiros, com investimentos, entre 2004 e 2010, da ordem de R\$ 540.000.000,00 aproximadamente, para um total de 2.700 Pontos de Cultura e 60 Pontões de Cultura. (*Idem*, p. 12)

¹⁶⁷ Como vimos, em 2003 o então presidente Itamar Franco extinguiu a Secretaria da Cultura da Presidência da República e, em seu lugar, restabeleceu o Ministério da Cultura.

¹⁶⁸ Que em 2008 passaria a se chamar Secretaria de Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC).

¹⁶⁹ As áreas de atuação da FUNARTE são: Artes Integradas, Artes Visuais, Circo, Dança, Literatura, Música (erudita e popular) e Teatro. Disponível em www.funarte.gov.br

¹⁷⁰ Os Pontos de Cultura são grupos informais e entidades de natureza/finalidade cultural (antes, entes governamentais também eram contemplados), que desenvolvem e articulam atividades culturais em suas comunidades. Pontões de Cultura são entidades jurídicas de direito público ou privado sem fins lucrativos, de natureza/finalidade cultural, que desenvolvem e articulam atividades culturais, nos eixos da informação, comunicação e educação, em parceria com as redes temáticas da cidadania e da diversidade cultural e/ou os Pontos de Cultura. (CULTURA VIVA EM NÚMEROS: 2004-2012, 2012, p. 2)

Em relação ao audiovisual, dois projetos de relevância seriam instituídos. Para o cinema, os Editais de Produção de Longas Metragens de Baixo Orçamento, os BO, e para o segmento televisivo, o Programa DocTV de estímulo à produção de documentários que, inicialmente de abrangência nacional, seria ampliado para os limites da Ibero América e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, numa ação inédita do Governo Federal. Por suas relevâncias em nossos estudos, ambos os editais serão tratados com pormenores quando nos detivermos acerca das ações para o audiovisual.

O que se mostra relevante neste momento diz respeito a implementação de um mecanismo de repasse direto de recursos públicos às DAC, sem qualquer intermediação de empresas, fossem elas privadas ou públicas.

O Fundo Nacional de Cultura foi criado através da Lei 8.313, visando manter sob controle estatal as prerrogativas de investimentos em setores que tivessem “menos possibilidades de desenvolvimento com recursos próprios.” Além disso, “concessão de prêmios e bolsas de estudo para pesquisas” também estavam contempladas nas ações previstas pelo mecanismo.

Em que pese o FNC ter sido instituído através da Lei que regulamentou as isenções fiscais para a cultura a partir de 1991, sua utilização foi gradativamente sendo convertida também em uma das ferramentas de maior envergadura do Governo Federal.

Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICART

O Ficart seria um fundo de investimento operado através de emissão de títulos de investimentos na Bolsa de Valores, cujas “constituição, funcionamento e administração” ficariam a cargo da Comissão de Valores Mobiliários – CVM e sujeitas ao regime da Lei nº 6.385¹⁷¹.

Apesar de sua criação pela Lei 8.313 em 1991, o Ficart nunca foi efetivamente implementado. As razões para isso talvez residam nos diferentes “atrativos” à iniciativa

¹⁷¹ Lei 6385, de 7 de dezembro de 1976. Dispunha sobre o mercado de valores mobiliários e criava a Comissão de Valores Mobiliários.

privada no que se refere às duas modalidades de investimento em cultura previstas na Lei Rouanet, o Ficart e a renúncia fiscal.

A diferença fundamental entre o Ficart e as outras modalidades se fundamenta na forma de participação e repasse de recursos a projetos culturais e na natureza dos recebedores dos incentivos:

Art. 9º São considerados projetos culturais e artísticos, para fins de aplicação de recursos do FICART, além de outros que venham a ser declarados pelo Secretaria da Cultura: I – a produção comercial de instrumentos musicais, bem como de discos, fitas, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográficas; II – a produção comercial de espetáculos teatrais, de dança, música, canto, circo e demais atividades congêneres; III – a edição comercial de obras relativas às ciências, às letras e às artes, bem como de obras de referência e outras de cunho cultural; IV – construção, restauração de equipamento de salas e outros ambientes destinados a atividades com objetivos culturais, de propriedade de entidades com fins lucrativos; V – outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim consideradas pela SEC/PR.

As áreas e interesses contemplados pela modalidade são bastante amplas e se aproximam em muito das contidas no FNC e no Mecenato. No entanto, ao prever um mecanismo baseado em emissão de títulos de investimento na Bolsa de Valores, a ação estava voltada para um segmento de risco, onde os investimentos estariam sujeitos “excessivamente” às leis de mercado.

No FNC, os recursos seriam repassados diretamente pelo poder público a pessoas jurídicas sem fins lucrativos, portadoras de projetos previamente aprovados pela CNIC. Para a modalidade Mecenato, para ações levadas à cabo por PF e PJ com fins lucrativos, os retornos financeiro e institucional estariam garantidos por uma série de dispositivos legais. Nessas duas modalidades, portanto, as vantagens dos retornos financeiros e institucionais para investidores estariam sensivelmente mais garantidos do que as previstas com a utilização do Ficart.

Todos esses fatores podem ter contribuído para que, em 20 anos de existência, a Lei Rouanet jamais contasse com a implantação efetiva do Fundo de Investimento Cultural e Artístico – Ficart.

Incentivo a Projetos Culturais – MECENATO

A modalidade “incentivo” inaugura uma nova relação entre as DAC e os recursos públicos destinados às produções culturais brasileiras. O mecanismo previsto era bastante simples. Uma pessoa física ou jurídica, realizadora cultural, encaminharia uma proposta à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC. A proposta seria formalizada em modelo próprio fornecido pelo poder público, onde constariam diversas informações, dentre elas os dados gerais sobre o proponente, objetivos, justificativas, estratégias de ação, orçamentos detalhados, planos de divulgação, previsão de parcerias incentivadoras, etc¹⁷².

No Projeto constaria também a natureza do segmento de produção cultural onde se inseriria a proposta e, caso fosse necessário e/ou justificável, caberia à própria CNIC promover sua readequação. Posteriormente, a Comissão daria andamento a uma análise exclusivamente técnica, tendo prazo de 90 dias para divulgar suas decisões. Por análise técnica, entenda-se que em relação a proposta apresentada, não haveria qualquer avaliação meritória de cunho artístico bastando, para sua aprovação, coerência contábil e financeira devidamente descritas e justificadas no formulário apresentado.

Em caso de aprovação, o proponente iniciaria a busca por parceiros incentivadores, pessoas físicas ou jurídicas devedoras de IR. Firmada a parceria, os recursos seriam transferidos através de depósito em conta vinculada ao projeto e, posteriormente, abatidos nos valores devidos ao Fisco pelo incentivador.

Após o projeto finalizado, o proponente apresentaria, também em formulário específico, sua prestação de contas, que seria analisada pela CNIC, com posterior divulgação de sua aprovação ou reprovação, como mandava a Lei.

Esse mecanismo de incentivo, que doravante denominaremos simplesmente Mecenato, estava previsto pela Lei n° 8.313 e foi regulamentado pelo Decreto n° 455, de 26 de fevereiro de 1992, contemplando todas as especificidades dos três segmentos previstos no PRONAC: o FNC, o Ficart e o Mecenato.

Para o incentivo a projetos culturais – Mecenato, o Decreto previa:

¹⁷² O formulário para encaminhamento de projetos está disponível para preenchimento on-line no endereço <http://sistemas.cultura.gov.br/propostaweb>.

Art. 17. A União facultará a contribuintes do Imposto sobre a Renda, pessoas físicas ou jurídicas, *estas se tributadas no lucro real* (grifo nosso), a opção de aplicarem parcelas do referido imposto com o objetivo de incentivar atividades mediante projetos aprovados, de acordo com as diretrizes do Pronac. (...).

Art. 18. A faculdade de opção prevista no artigo anterior exercer-se-á: I – em favor do próprio contribuinte do Imposto sobre a Renda, desde que proprietário ou titular de posse legítima de imóveis tombados pelo Governo Federal; II – em favor de outros, em numerário, bens ou serviços, abrangendo: a) pessoas físicas ou jurídicas de natureza cultural, de caráter privado, sem fins lucrativos, sob a forma de doações ou pessoas jurídicas de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, sob a forma de patrocínio; b) o Fundo Nacional de Cultura (FNC), com destinação prévia ou livre, a critério do contribuinte; c) empregados e seus dependentes legais, pela distribuição gratuita de ingressos para eventos de caráter cultural, sempre por intermédio das respectivas organizações de trabalhadores na empresa.

Já no que diz respeito às áreas culturais abrangidas pela modalidade, em seu artigo 3º, a Lei 8.313 descrevia de maneira bastante ampla as áreas favorecidas elencando os segmentos de:

a) artes cênicas; b) livros de valor artístico, literário ou humanístico; c) música erudita ou instrumental; d) circulação de exposições de artes plásticas; e) doações de acervos para bibliotecas públicas e para museus.

Já no Art. 3º inciso XII, o Decreto [Regulamentador] nº 455 elencava os segmentos de:

a) teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; b) produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres; c) literatura, inclusive obras de referência; d) música; artes plásticas, artes gráficas; gravuras, cartazes, filatelia e outras congêneres; f) folclore e artesanato; g) patrimônio cultural; h) humanidades; i) rádio e televisão educativas e culturais de caráter não-comercial; j) cultura negra; l) cultura indígena.

E ainda, no parágrafo único do mesmo Artigo, vemos:

Os projetos culturais relacionados com os segmentos culturais do inciso II deste artigo deverão beneficiar, única e exclusivamente, produções independentes conforme definir o regulamento desta lei.

Não apenas neste parágrafo, mas também em vários outros pontos da Lei, o incentivo à cultura através de renúncia fiscal tentava promover uma distinção entre as produções de grande apelo mercadológico e/ou já inseridas no mercado da indústria cultural e as de caráter independente, ainda com pouca projeção local, regional ou nacional.

O termo “Incentivo” justificaria essa intenção, destinando recursos para alavancar produções ainda não estabelecidas ou manter outras tantas cujas linguagens artísticas pudessem oferecer restrições de qualquer natureza a um consumo ampliado ou a investimentos privados, a despeito de sua importância artística e cultural para sociedade.

Os caminhos do MECENATO

Para o Mecenato, as formas de participação do contribuinte foram divididas nas modalidades “doações e patrocínios” e suas especificações foram regulamentadas pelo Decreto n° 455, Artigo 3°, incisos III e IX:

III – Doação – transferência gratuita, em caráter definitivo, à pessoa física ou pessoa jurídica de natureza cultural sem fins lucrativos, de numerário, bens ou serviços para a realização de projetos culturais, vedado o uso de publicidade paga a divulgação desse ato; (...) IX – Patrocínio: a) a transferência gratuita, em caráter definitivo, à pessoa física ou jurídica de natureza cultural com ou sem fins lucrativos, de numerário para a realização de projetos culturais com finalidade promocional e institucional de publicidade; b) cobertura de gastos ou utilização de bens móveis ou imóveis, do patrimônio do patrocinador, sem a transferência de domínio, para a realização de projetos culturais por pessoa física ou jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos.

De posse de um projeto aprovado pela CNIC, o Empreendedor iniciava sua batalha a procura de um apoiador, fosse ele PF ou PJ, que possuísse recursos que justificassem um recolhimento expressivo de IR. Os percentuais previstos na Lei 8.313, constavam do Artigo 26:

O doador ou patrocinador poderá deduzir do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente contribuídos em favor de projetos culturais aprovados de acordo com os dispositivos desta Lei, tendo como base os seguintes percentuais: I – no caso de pessoas físicas, oitenta por cento das doações e sessenta por cento dos patrocínios; II – no caso das pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, quarenta por cento das doações e trinta por cento dos patrocínios. § 1º A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá abater as doações e patrocínios como despesa operacional.

Os percentuais de abatimentos diretos do IR, todos parciais, possuíam diferenças para pessoas físicas e jurídicas. Enquanto para PF eram da ordem de 80% e 60%, para as PJ esses percentuais caíam exatamente pela metade. Em outras palavras, para um investimento realizado através da Lei Rouanet de R\$ 100.000,00, por exemplo, uma PF abateria em seu IR devido R\$ 80.000,00 no caso de doações, ou R\$ 60.000,00, no caso de patrocínio. Já para um mesmo investimento, uma PJ abateria em seu IR, R\$ 40.000,00 para doação ou R\$ 30.000,00 para os patrocínios.

Entretanto, nos moldes do contido na sua antecessora Lei Sarney, às PJ era dada a prerrogativa de “abater as doações e patrocínios como despesas operacionais”. Na prática, isso implicava um acréscimo aproximado de 25%, no máximo, dos valores globais incentivados. Para o exemplo acima, os abatimentos poderiam passar para R\$ 65.000,00 para as doações e R\$ 55.000,00 para os patrocínios.

É importante salientar que a Lei estabelecia limites para transações dessa natureza. Para PF, o teto máximo para investimentos era de 6% do valor do IR devido. Já para PJ, esse limite caía para 4%.

Ainda outro fator precisa ser agregado às formas de abatimento legal de incentivos à cultura, para que possamos explicitar os efeitos da Lei em relação as produções culturais.

Como vimos anteriormente, o IR incide sobre os rendimentos tributáveis do ano fiscal, mas seu cálculo definitivo, já com as devidas correções, é realizado com a Declaração de Imposto de Renda prestada ao Fisco, seja ela de PF ou PJ.

Dessa maneira e para efeito de participação no Mecenato da Lei Rouanet, isso significava que o contribuinte, ao realizar a hipotética transferência financeira dos R\$ 100.000,00 a um projeto cultural, apenas quando da declaração de rendimentos os valores cabíveis poderiam ser restituídos, no todo ou em parte, a depender do caso.

No caso de PF, as Declarações de Renda são realizadas entre os meses de março e abril de cada ano. Isto posto, o tempo de espera de um incentivador dessa natureza pode variar de 5 a 23 meses, entre a destinação de recursos com depósito em conta vinculada e seu efetivo abatimento.

Já para PJ, a declaração de IR também é realizada anualmente, mas nos meses de maio e junho. Assim, dependendo do caso, o tempo de espera para os ressarcimentos serem realizados efetivamente pode variar de 6 a 23 meses, a contar da data do depósito em conta vinculada ao projeto apoiado.

Para ambos os casos, entretanto, haverá um desembolso antecipado de recursos. A depender naturalmente das quantias canalizadas e do potencial de investimento de cada incentivador, essa antecipação terá seus impactos relativizados.

A julgar pelo volume de investimento e pelo porte e natureza dos maiores incentivadores, há indícios de que segmento Mecenato tendeu, ao longo dos últimos 20 anos, a sofrer um processo de concentração de recursos no que se refere à natureza e localização geográfica dos beneficiários e ao perfil dos incentivadores. Isso se deveu, entre outros fatores, à dinâmica de percentuais e ao cronograma de abatimentos dos incentivos realizados.

Para ilustrar essa afirmação, observaremos os números abaixo que mostram, em primeiro lugar, a progressão de incentivos feitos por PF e PJ participantes do Mecenato entre os anos de 1992 a 2010. Em seguida, mostraremos os valores efetivamente captados, no mesmo período, com dados históricos comparativos para as cinco regiões brasileiras¹⁷³:

¹⁷³ Disponível em <http://sistemas.cultura.gov.br/salinet/Salinet/Salinet.php>. Acessado em 12/02/2012, 17/04/2012 e 26/12/2012.

	PF	Valor (R\$)	PJ	Valor (R\$)
1992	0	0	0	
1993	0	0	2	21.212,78
1994	24	4.700,00	19	529.051,57
1995	181	61.700,77	69	12.852.063,75
1996	1.438	621.331,01	733	111.081.905,37
1997	1.791	1.213.929,21	1.124	206.743.378,19
1998	1.867	1.683.040,71	1.066	230.890.328,11
1999	3.531	2.876.183,91	1.250	208.369.325,32
2000	2.999	2.124.655,16	1.335	287.889.200,63
2001	3.214	3.798.479,50	1.172	364.251.086,53
2002	3.322	2.832.722,53	1.291	341.799.465,72
2003	2.969	2.538.147,49	1.350	428.305.799,61
2004	3.596	3.912.280,56	1.779	507.824.121,43
2005	3.241	4.191.101,93	2.024	719.890.000,45
2006	11.874	8.600.496,52	2.315	844.016.250,35
2007	13.618	8.180.952,37	2.379	980.977.565,35
2008	12.292	9.314.467,33	2.452	950.933.448,13
2009	15.494	11.766.355,23	2.382	967.192.915,55
2010	19.821	15.946.878,68	2.890	1.144.180.186,66
TOTAL		79.667.422,91		8.307.747.305,50

Agora vejamos os valores globais aplicados no Mecenato em cada uma das cinco Regiões brasileiras, onde observaremos a distribuição de recursos segundo os montantes efetivamente empregados:

ANO	SUDESTE	SUL	NORDESTE	CENTRO OESTE	NORTE
1993	21.212,78	0	0	0	0
1994	505.051,57	28.700,00	0	0	0
1995	12.092.997,75	354.516,77	300.750,00	165.500,00	0
1996	98.608.882,42	4.231.061,74	3.032.735,33	5.360.617,09	469.939,80
1997	176.346.910,39	15.228.083,93	8.694.023,11	6.681.091,75	999.198,22
1998	193.281.731,37	18.983.732,20	8.909.402,53	7.311.350,28	4.087.152,43
1999	175.365.466,72	17.888.151,06	12.199.908,36	5.115.026,72	801.956,36
2000	246.901.353,31	20.977.488,00	13.077.973,47	8.912.614,28	144.416,73
2001	302.432.203,15	33.252.874,33	21.180.467,29	10.715.288,93	470.232,33
2002	268.905.980,20	42.944.821,96	20.225.906,47	10.629.280,62	1.928.199,00
2003	328.479.185,03	42.944.479,19	30.198.597,44	22.663.547,44	6.508.138,00
2004	389.145.652,38	63.544.005,37	32.589.076,58	16.641.767,40	9.827.900,26
2005	573.063.420,41	77.761.293,29	51.750.760,53	18.435.274,05	4.540.354,10
2006	682.210.396,37	81.233.857,00	55.831.915,04	28.407.754,35	6.438.946,71
2007	790.623.524,56	101.344.026,31	62.683.731,91	27.057.727,76	8.101.487,28
2008	761.999.856,77	109.347.569,95	59.799.563,27	26.471.637,56	5.246.755,35
2009	770.970.139,28	102.114.655,27	65.182.453,75	36.148.191,50	5.594.666,59
2010	901.007.849,09	132.998.736,50	71.085.197,60	32.585.797,92	26.837.268,08
TOTAL	6.671.961.813,55	865.178.052,87	516.742.462,68	263.302.467,65	81.996.611,24

No primeiro quadro, vemos que, se comparadas entre si, as PF perfazem um número bem maior no total de incentivadores e de projetos incentivados¹⁷⁴. Entretanto, os valores empregados são significativamente menores se comparados aos de PJ. Nesse segmento, é possível constatar também que essa participação tem sido majoritariamente de empresas de grande porte¹⁷⁵, com volumes expressivos de movimentação financeira, o que tende a minimizar os impactos do mecanismo de “investimentos antecipados e abatimentos futuros” do Mecenato.

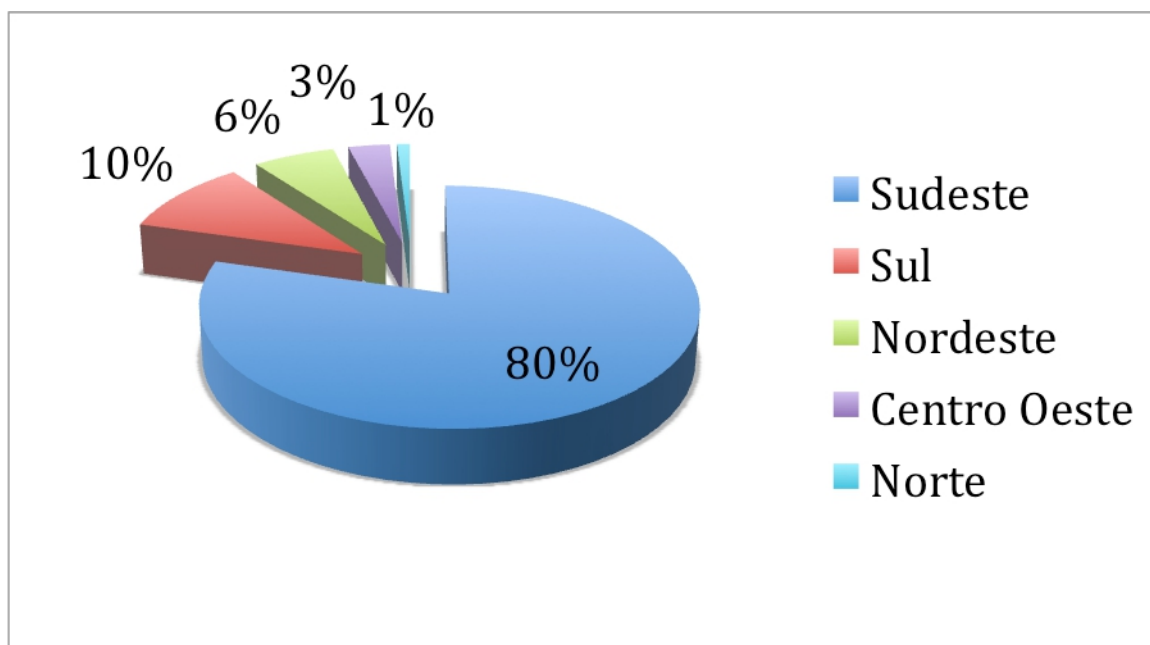
A esse respeito, apenas chamamos a atenção para a participação crescente de empresas do conglomerado Petrobrás (Petróleo Brasileiro S/A e Petrobrás Distribuidora S/A) bem como às ligadas à marca Itaú (Banco Itaú S/A e Banco Itaú BBA S/A) e Banco do Brasil. A primeira, estatal petrolífera, e as demais instituições financeiras, todas contam com significativos investimentos realizados através das Leis Federais de Incentivo à Cultura, os quais serão analisados com pormenores no capítulo seguinte.

Já no segundo quadro, vemos o volume de concentração de investimentos por regiões brasileiras. Entre os anos de 1993 a 2010, de um valor total de R\$ 8.399.181.407,99¹⁷⁶ empregados através da Lei Rouanet, foram canalizados para a Região Sudeste três vezes mais recursos do que o total somado de todas as outras Regiões. Em termos percentuais, a representação gráfica abaixo mostra claramente essa realidade:

¹⁷⁴ O número de projetos incentivados é extremamente elevado e disperso em centenas de planilhas on-line. Por esse motivo, não compilamos esses dados. No entanto, caso seja de interesse do leitor, todos estão disponíveis no sítio do MinC no endereço <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>

¹⁷⁵ Para ratificar nossas afirmações, pode-se observar os dados relativos aos maiores incentivadores entre os anos de 1992 a 2010, disponibilizados pelo próprio MinC no endereço <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>

¹⁷⁶ Há uma diferença de R\$ 11.766.679,58 entre os totais por regiões e os totais de PF e PJ. Essa inconsistência, entretanto, está nos números disponibilizados pelo próprio Ministério da Cultura.



Pelos dados expostos, vemos uma concentração generalizada quanto a utilização dos recursos de isenção fiscal. Tanto os volumes investidos ficaram, em sua maioria, na região Sudeste, quanto as grandes corporações assumiram a gestão de quase a totalidade desses recursos. Em praticamente todos os casos, as sedes das empresas estão localizadas, também, dentro dos mesmos limites.

Uma última consideração ainda se faz necessária. No exposto anteriormente, vimos um contínuo crescimento de valores e quantidade de projetos incentivados através do segmento Mecenato pela Lei Rouanet. Entre 1993 até 2010, há um inegável incremento da utilização desse mecanismo.

Entretanto, note-se que a partir dos anos de 1999 e 2000, os volumes financeiros empregados, bem como o número de projetos incentivados aumentou exponencialmente. Isso se deveu a vários motivos, entre eles um maior conhecimento do mecanismo por parte do empresariado, de produtores e de realizadores culturais, e também pela publicação da Medida Provisória nº 1871-27 de 22 de outubro de 1999, posteriormente revogada pela Lei 9.874, de 23 de novembro de 1999 que:

Altera dispositivos da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, e dá outras providências. (...) Art. 18. Com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do

Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC, nos termos do art. 5º, inciso II, desta Lei, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no Art. 1º desta Lei. § 1º. Os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos elencados no § 3º, previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, na forma de: a) doações; e b) patrocínios. § 2º. As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio referido no parágrafo anterior como despesa operacional. § 3º. As doações e os patrocínios na produção cultural, a que se refere o § 1º, atenderão exclusivamente aos seguintes segmentos: a) artes cênicas; b) livros de valor artístico, literário ou humanístico; c) música erudita ou instrumental; d) circulação de exposições de artes plásticas; e) doações de acervos para bibliotecas públicas e para museus.

Na prática, a Lei implementou mudanças importantes no mecanismo. O Artigo 18, como ficou conhecido, daria isenções diretas de 100% aos valores aplicados em projetos culturais de determinados segmentos. Foram excluídos desses “benefícios” as produções de música popular, assim como projetos que envolvessem atividades mistas, que seriam enquadradas como artes integradas, ambos os segmentos contemplados pelo contido no Artigo 26 da Lei 8.313, já descrito e analisado por nós.

Com essa pequena “reforma”, o poder público dá características completamente peculiares à Lei Rouanet. Se antes apenas o FNC, através de uma gestão pública de repasses diretos, possuía mecanismos de incentivos a fundo perdido, agora, essa prerrogativa seria dada, também, à iniciativa privada, através de mecanismos distintos.

Para os segmentos elencados no parágrafo 3º do Artigo 18 da Lei 9.874, PF ou PJ poderiam abater 100% dos valores incentivados em projetos culturais. Isso resultava, em última instância, em investimentos públicos e escolhas privadas, com implicações diretas para todo o complexo de isenções fiscais feitos através das Leis Federais de Incentivo à Cultura.

A esse respeito das possíveis implicações desse dispositivo, lembremos as palavras de Néstor García Canclini:

As políticas privadas e públicas, reconfiguradas sob critérios empresariais, preferiram, em vez de uma originalidade que aspire criar seus receptores, a capacidade de retorno dos investimentos feitos em exposições e espetáculos. Cada vez pergunta-se menos o que traz de novo essa obra ou esse movimento artístico. Interessa saber se essa atividade se auto-financia, gera lucros e prestígio para a empresa que a patrocina. Poucos artistas conseguem interessar um patrocinador sem oferecer-lhe impacto na mídia e benefícios materiais ou simbólicos. (CANCLINI, 2008 b, p. 36)

Como vimos, em todos os países onde as isenções fiscais são utilizadas como mecanismos para a participação da iniciativa privada em investimentos culturais, são distintos os segmentos favorecidos. Na totalidade dos 15 casos descritos e analisados, não há um exemplo sequer de abatimentos totais para investimentos em produções voltadas para o mercado. Há, basicamente, três modalidades, em que pese as diferentes formas de procedimentos de cada país.

O primeiro deles prevê isenções fiscais apenas para repasses a beneficiários cujas atividades não possuam fins lucrativos. Estados Unidos, Inglaterra, França, Colômbia, Chile e Uruguai estão incluídos nesse segmento. O segundo, exige um complemento de capital privado em incentivos realizados em produções culturais já inseridas num mercado de consumo. Espanha, Portugal, Áustria, Itália e Uruguai¹⁷⁷ seguem esse modelo. Um terceiro exemplo contempla os produtos resultantes das ações, que deverão ter acesso garantido e gratuito a toda a população. Nesse caso inserem-se as Leis de Incentivo da França e também do Uruguai.

O Brasil é, portanto, o primeiro país dentre todos os aqui elencados, a conceder isenções fiscais totais para ações da iniciativa privada voltadas para a cultura, sem distinção dos objetivos e/ou potenciais mercadológicos dos favorecidos. Apesar das circunstâncias sociais e políticas em que tais medidas foram tomadas, são questões que definiram o modelo de parte dos investimentos realizados pelo Estado brasileiro a partir dos últimos anos da década de 1990.

¹⁷⁷ Como vimos, no Uruguai a *Ley de Pressupuestos* é composta por dois mecanismos distintos de isenções fiscais.

No entanto, para uma melhor compreensão desse mecanismo, é importante adicionarmos elementos e informações relacionadas aos produtores e empreendedores, potenciais participantes e as modificações ocorridas nas práticas empresarias, buscando adaptação às novas realidades.

Começemos com os caminhos percorridos por um empreendedor cultural para a utilização dos recursos da Lei Rouanet: 1) elaboração de projeto; 2) encaminhamento à CNIC para análise; 3) recebimento de certificado de aprovação; 4) captação de recursos; 5) realização efetiva da proposta constante no projeto; 6) prestação de contas à CNIC/MinC. Essas são, em linhas gerais, as etapas necessárias para que se realize plenamente uma idéia artística e/ou cultural através das isenções fiscais no Brasil. Para cada uma delas há peculiaridades no que concerne aos procedimentos necessários ao seu completo êxito.

Ora, nas últimas décadas de um mundo em processo de globalização, temos vivido uma crescente profissionalização em todos os segmentos da cadeia produtiva. As atividades artísticas e culturais não fugiram à essa regra. Sua inserção em um mercado consumidor esteve atrelada também a um nível de eficiência de produtores, realizadores e de profissionais do campo administrativo e burocrático. O acesso aos recursos, públicos ou privados, se deu através do conhecimento e domínio de habilidades específicas desses profissionais que, com o passar dos anos, tiveram suas atividades incorporadas ao fazer artístico, otimizando o tempo e aprimorando técnicas de elaboração e venda de idéias.

Vejamos o contido nas palavras de Renato Ortiz:

O parcelamento das tarefas permite um ganho na produtividade, mas para isso é necessário uma padronização da escolha. A restrição e simplificação do menu é uma exigência da rotatividade fabril. Porém, o sucesso da fórmula se explica pela sincronia entre produção e consumo. A rapidez não é uma qualidade restrita ao universo empresarial, ela permeia a vida dos homens. No mundo moderno o tempo é uma função da inter-relação de um conjunto de atividades, entre elas: morar, vestir, fazer compras, trabalhar, passear, etc. Adaptar-se ou não a seu ritmo passa a ser uma questão fundamental. “Perder tempo” significa estar em descompasso com a ordem das coisas. (ORTIZ, 2007, P. 83)

Na elaboração de um projeto para encaminhamento em formulário específico à CNIC, são necessárias informações claras, objetivas e convincentes a respeito de suas etapas de realização, dos objetivos a serem atingidos através de procedimentos não apenas artísticos, mas administrativos, contábeis, de marketing, etc.

Com uma relativa complexidade, o preenchimento desse formulário exige atenção, técnicas apropriadas de explanação de idéias e conhecimento dos universos relacionados. Identificação do projeto e do proponente, objetivos, justificativa, estratégia de ação, plano de distribuição do produto, tiragem, período de execução, duração, datas, descrição detalhada dos orçamentos, currículos dos profissionais envolvidos, declarações, certidões, etc., são termos e procedimentos que devem ser de conhecimento obrigatório de qualquer empreendedor cultural. Essa a primeira barreira a ser enfrentada.

Após a elaboração, o projeto é encaminhado à CNIC que, dentro dos prazos estabelecidos em Lei, em média 60 dias para o Mecenato (com limite legal de 90 dias) promove uma análise técnica da proposta e, posteriormente, divulga no Diário Oficial da União (DOU) a relação dos aprovados. Vale lembrar que para as propostas rejeitadas, cabem recursos à própria CNIC que, diante de fatos novos ou esclarecimentos complementares, pode reavaliar sua decisão.

Em seguida, é emitido um certificado de aprovação¹⁷⁸, habilitando o proponente a receber recursos de doadores, incentivadores e patrocinadores, através de depósito em conta bancária vinculada ao projeto. Aqui tem início a etapa decisiva do processo de realização da proposta, e mais um crivo de avaliação, agora feito sob a batuta dos potenciais incentivadores.

Com a crescente demanda de propostas habilitadas ao incentivo (vimos a evolução nos dados demonstrados), empresas de grande porte gradativamente desenvolveram e aperfeiçoaram mecanismos para análise de projetos aprovados pela CNIC, já habilitados, portanto, a receberem recursos.

Muitas delas criaram estruturas específicas, quase sempre atrelados a departamentos de marketing, para *avaliação* dos ganhos e benefícios de sua participação em ações culturais. O grifo na palavra *avaliação* não é casual. Lembremos que para a

¹⁷⁸ O termo correto utilizado é Certidão de Enquadramento.

grande maioria das áreas artísticas e culturais, os abatimentos dos investimentos realizados através da Lei Rouanet chega a 100% do valor efetivamente empregado. Além disso, vale lembrar que a proposta habilitada a receber recursos já passou pela análise da CNIC, ou seja, por um processo de avaliação pública.

No entanto, grandes empresas possuem estruturas administrativas complexas, compostas por diversas instâncias decisórias no que diz respeito a investimentos de quaisquer naturezas. Ainda que a participação do incentivador, via Mecenato, se desse através do gerenciamento de recursos públicos e não próprios, não tardou para que essas empresas organizassem estruturas voltadas exclusivamente ao mecanismo, em detrimento de suas ações de patrocínio com investimentos próprios.

Por mais paradoxal que possa parecer, a chancela “patrocínio” prevaleceu para caracterizar a ação das empresas e não a do Governo Federal, este sim, o verdadeiro patrocinador das ações levadas a cabo através da Lei Rouanet.

Mesmo tendo em vista os recursos serem públicos e não do incentivador, essa designação estava contida na própria Lei. Como vimos, ela determinava que os termos empregados fossem “doadores, incentivadores e/ou patrocinadores”, dependendo do mecanismo utilizado: o FNC ou o Ficart. Já o Mecenato previa duas opções: “doações ou patrocínios”, mesmo quando os abatimentos não alcançavam a totalidade dos valores investidos pela empresa, ou seja, até meados de 1999.

Ora, como já dissemos, a partir da Lei 9.874, à exceção de dois segmentos artísticos, música popular e artes integradas, todos os demais passaram a contar com 100% de abatimento. Além disso, o investidor ainda receberia, por imposição legal, a veiculação de sua marca em todo material gráfico e audiovisual ligados à realização artística. É claro que também eram exigidos os créditos ao Ministério da Cultura, ao Governo Federal e, em caso de produções via Lei do Audiovisual, também à Agência Nacional de Cinema – ANCINE¹⁷⁹. Entretanto, em muitos casos as instituições públicas (o Estado brasileiro) apareciam como “apoiadores” ou “incentivadores”, ou ainda sem designação apropriada, práticas no mínimo questionáveis se levarmos em conta a origem dos recursos.

¹⁷⁹ Mais adiante daremos mais detalhes sobre essa Agência.

Em que pese os reconhecidos ganhos da produção artística brasileira com o advento das Leis de Incentivo, esse equívoco também poderia induzir o público consumidor a um erro de leitura sobre a natureza do bem cultural.

Vejamos agora alguns exemplos de realizações, de iniciativas públicas e privadas, todas apoiadas pelo menos em parte pela Lei Federal de Incentivo à Cultura. Os dados são do próprio Ministério da Cultura, e estão disponíveis no portal Salicnet¹⁸⁰:

- 1) Festival do Rio [Cinema] 2010 – PRONAC n° 101526, artigo 18 (100%); valor solicitado: R\$ 8.745.850,00; valor aprovado: R\$ 4.185.925,00; valor captado: 3.250.000,00. Incentivadores: Conglomerado Petrobras (R\$ 1.700.000,00), Arosuco (R\$ 1.000.000,00), BNDES (R\$ 500.000,00) e Telecine (R\$ 50.000,00).
- 2) XIII Bienal do Livro do Rio de Janeiro – PRONAC n° 065034; Artigo 18 (100%); valor solicitado: R\$ 2.989.523,00; valor aprovado: R\$ 1.792.824,14; valor captado: R\$ 1.634.253,09. Incentivadores: Ligth Serviços de Eletricidade S/A (R\$ 700.000,00), Conglomerado Petrobras (R\$ 500.000,00), Conglomerado Bradesco Seguros Capitalização (R\$ 284.253,09) e Cielo S/A (R\$ 100.000,00);
- 3) Oficina de Música de Curitiba – PRONAC n° 012896; Artigo 18 (100%); valor solicitado: R\$ 2.240.584,95; valor aprovado: R\$1.956.234,94; valor captado: 250.000,00. Incentivador: Copel Geração e Transmissão S/A.
- 4) 18° Festival de Inverno da UFPR – PRONAC n° 077283; Artigo 26 (abatimento parcial); valor solicitado: R\$ 701.844,00; valor aprovado: R\$ 200.000,00; valor captado: R\$ 80.000,00. Incentivador: Concessionário Ecovia Caminho do Mar S/A.
- 5) 19° Edição do Festival de Teatro de Curitiba – PRONAC N° 094729; Artigo 18 (100%); valor solicitado: R\$ 4.939.785,00; valor aprovado: R\$ 4.902.333,36; valor captado: R\$ 3.420.972,00. Incentivadores: Conglomerado Itaú (R\$ 1.000.000,00), Spaipa (R\$ 575.000,00), Conglomerado Petrobras (R\$ 400.000,00), Volksvagen (R\$ 400.000,00), além de outros com menores valores.
- 6) Festa Literária Internacional de Paraty – FLIP – PRONAC n°096284; Artigo 18 (100%); valor solicitado: R\$ 4.487.969,68, valor aprovado: R\$ 4.386.188,20,

¹⁸⁰ <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>

- valor captado: R\$ 2.260.000,00. Incentivadores: Conglomerado Itaú (R\$ 1.400.000,00), além de outros com menores valores.
- 7) Natal Iluminado – PRONAC n° 104278; Artigo 18 (100%); valor solicitado: R\$ 2.633.590,00, valor aprovado: R\$ 2.577.740,00, valor captado: R\$ 1.800.000,00. Incentivadores: Telecomunicações de São Paulo S/A (R\$ 750.000,00); Volksvagem (R\$ 450.000,00), Conglomerado Bradesco (R\$300.000,00) e Cielo S/A (R\$ 300.000,00).
- 8) 41° Festival Internacional de Inverno de Campos do Jordão – PRONAC n° 096294; Artigo 18 (100%); valor solicitado R\$ 9.643.915,40, valor aprovado R\$ 8.570.820,40, valor captado R\$ 4.900.000,00. Incentivadores: Conglomerado Bradesco (R\$ 4.200.000,00), Cielo S/A (R\$ 500.000,00) e Alvorada Cartões (R\$ 200.000,00).
- 9) 38° Festival de Cinema de Gramado – PRONAC n° 102.551; Artigo 18 (100%); valor solicitado R\$ 2.455.538,50, valor aprovado R\$ 2.038.630,50, valor captado R\$ 975.000,00. Incentivadores: Conglomerado Petrobras (R\$ 400.000,00), Banrisul (R\$ 300.000,00), AmBev (R\$ 250.000,00), além de outros com menores valores.
- 10) Projeto Anual 2010 – Museu Oscar Niemeyer – PRONAC n° 096182; Artigo 18 (100%); valor solicitado R\$ 12.295.860,01, valor aprovado R\$ 9.418.060,00, valor captado R\$ 1.883.612,00. Incentivadores: Copel (R\$ 800.000,00), Sanepar (R\$ 400.000,00), Companhia Paranaense de Gás (R\$ 300.000,00), Caixa Econômica Federal (R\$ 333.612,00) e Agência de Fomento do Paraná (R\$ 50.000,00).

Expusemos esses exemplos para chamar a atenção do leitor a dois aspectos que julgamos importantes em relação a incentivadores e favorecidos: *a)* a predominância, como incentivadores, de grandes conglomerados empresariais, principalmente públicos e/ou ligados ao sistema financeiro; *b)* a utilização da Lei por outras instâncias do poder público, como fonte de recursos adicionais para realização de eventos locais de envergadura.

Antes de nossa análise, recorreremos às palavras de Renato Ortiz que discorre a respeito da formação de grandes conglomerados globais e suas implicações para a cultura, e de Jean-Pierre Warnier, acerca das relação Estado – culturas nacionais.

Para Renato Ortiz

A rigor, devido à magnitude do mercado global, e da competição entre as empresas, as fusões resultam como uma forma de maximização dos lucros. As grandes corporações, independentemente de suas fidelidades nacionais, se juntam para melhor administrar suas políticas (...) A estratégia das empresas refletem as transformações ocorridas nos níveis tecnológico e econômico. A forma “conglomerado” é uma resposta às exigências do mercado. A associação de empresas diferenciadas, mas afins, multiplica a capacidade de ação global. (...) Cultura e infra-estrutura se apóiam mutuamente. (ORTIZ, 2007, p. 164 e 165)

Já Jean-Pierre Warnier, a respeito da relação dos Estados com suas minorias, nos mostra que

No mundo inteiro, os Estados são os primeiros responsáveis pelo etnocídio de suas próprias minorias. Isso não é uma consequência da hegemonia das potências industriais. É preciso procurar sua causa na hegemonia exercida localmente pelas etnias dominantes e na fragilidade dos jovens Estados que tentam se construir sobre um nacionalismo reinventado e voluntariamente unificado. Mas pela brecha aberta nas defesas de identidade, entram os produtos das indústrias culturais. (WARNIER, 2000, p. 106)

Ora, ao ampliar os benefícios de abatimentos para 100% do montante investido, o poder público acabou por estimular a participação de grandes conglomerados em projetos de ampla visibilidade, vinculando suas marcas a ações culturais de envergadura e de projeção. Ainda que os objetivos iniciais Lei de Incentivo estivessem focados em produtores independentes de pequena envergadura e toda a gama de artistas e realizadores pouco assistidos pelo mercado, gradativamente a própria Lei se estabeleceu como um pólo concentrador de ações, cujas naturezas e interesses tenderiam a ser, se não opostas, pelo menos tangenciais à sua natureza.

Os dados entre os anos 1992 a 2010 sobre os volumes incentivados, os principais investidores, bem como as características de alguns dos favorecidos através do Mecenato, apontam para esse panorama, pouco alentador.

Nesse cenário, nos parece claro supor que a escolha feita pelas empresas investidoras tende a não se dar ao acaso. Seus objetivos têm visado sobretudo a natureza e a envergadura dos projetos e o impacto positivo de suas ações para as suas marcas junto a segmentos ampliados da população.

Em uma “sociedade do espetáculo”, retornos institucionais satisfatórios para a imagem da empresa tendem a estar diretamente ligados ao nível de capital simbólico dos recebedores dos incentivos, ou seja, à natureza do projeto cultural apoiado. Grandes projetos, que contam com a participação de artistas já consagrados ou que prevêm ações localizadas com grande repercussão, tenderam a receber maior atenção dos investidores em detrimento de pequenos empreendedores independentes.

Essa realidade se mostra completamente distinta de todos os modelos, próximos ou não ao brasileiro, que se utilizam de incentivos fiscais para gestão privada de recursos públicos investidos em cultura.

Como vimos, em todos os casos, são as produções independentes, as instituições sem fins lucrativos, as ações voltadas para a socialização da produção cultural e o reconhecimento de valores de identidades locais e nacionais que norteiam as ações dos Estados, inclusive aquelas que se utilizam de isenções fiscais à iniciativa privada.

Ao contrário, ao ampliar os benefícios à utilização dos diversos mecanismos de incentivo via Mecenato, a Lei brasileira estimulou o uso de recursos públicos por setores já tradicionalmente assistidos por um mercado ampliado de investimento e consumo.

Um outro ponto que devemos considerar é a intrincada relação entre as várias instâncias do poder público e a Lei Federal de Incentivo à Cultura. Com o passar dos anos essa relação tem se tornado cada vez mais próxima, quase simbiótica.

Não por acaso, elencamos anteriormente grandes eventos culturais de abrangência nacional e até internacional, alguns deles realizados por prefeituras municipais, governos estaduais ou ainda por instituições federais sediadas em importantes cidades brasileiras. Para todos, a origem dos recursos financeiros que viabilizaram suas realizações são provenientes da Lei Rouanet, senão em sua totalidade, pelo menos em parte.

Com o impedimento legal da participação direta de prefeituras e governos estaduais a tais recursos, os caminhos percorridos se viabilizaram através das OSCIPs (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), regulamentadas através da Lei n° 9.790 de 23 de março de 1999, bem como de Fundações, Autarquias e Associações Públicas ligadas diretamente ao poder público ou suas contratadas terceirizadas para prestação de serviços. Ainda que prefeituras e governos estaduais não pudessem participar diretamente como proponentes em projetos encaminhados à Lei Rouanet, indiretamente o fizeram através dessas organizações, aumentando sensivelmente seu montante de recursos investidos em ações culturais.

Ora, como vimos, o sucesso na captação de recursos tem suas bases calcadas ou na quantidade de capital simbólico presente na proposta ou na capacidade de seus interessados diretos ou indiretos, em acionar as instâncias decisórias de potenciais “patrocinadores”. Não é difícil concluirmos que projetos como a Oficina de Musica de Curitiba, a Feira Literária Internacional de Paraty, o Festival de Inverno da UFPR – Festival de Antonina, o Festival de Teatro de Curitiba, o Festival de Campos do Jordão, assim como tantos outros chancelados por prefeituras, governos de Estados e instituições públicas, tendem a ser muito mais atrativos do que seus concorrentes, “ilustres desconhecidos”, oriundos de segmentos da produção cultural independente brasileira.

A concentração de recursos nos dois vértices do sistema, grandes incentivadores e grandes recebedores, se mostra como uma consequência natural de um modelo de política de Estado instituído no Brasil.

Por fim, uma pequena consideração acerca dos preços de comercialização dos produtos resultantes dos investimentos públicos realizados através da Lei Rouanet.

Chamamos a atenção para o contido nos Incisos 1° e 2° do Artigo 2° da Lei n° 8.313:

§ 1° Os incentivos criados por esta Lei somente serão concedidos a projetos culturais cuja exibição, utilização e circulação dos bens culturais deles resultantes sejam abertas, sem distinção, a qualquer pessoa, se gratuitas, e a público pagante, se cobrado ingresso. § 2° É vedada a concessão de incentivo a obras, produtos, eventos ou outros decorrentes, destinados ou circunscritos a coleções particulares ou circuitos privados que estabeleçam limitações de acesso.

Como vemos, a própria Lei não estabelece impedimento de qualquer natureza para a comercialização das ações culturais realizadas com recursos públicos. Pelo contrário, seu conteúdo normatiza, de maneira genérica, essa prática. Entretanto, considerando que, com exceção de música popular e artes integradas, todas as demais áreas proporcionam a seus investidores abatimentos integrais dos recursos investidos, temos um ambiente muito particular e de grande proveito para o seleto grupo que compõe o universo dos projetos viabilizados pela Lei Rouanet.

A realização de uma obra que conta com 100% de patrocínio público tem sua comercialização posterior feita segundo as regras de mercado. Realmente, um grande negócio para todos, não fosse o quesito “acesso público aos bens produzidos”, previsto também no corpo da Lei. Acesso mediante pagamento de ingresso.

Também como determina a Lei, uma porcentagem (10% em média) de ingressos ou bens materiais oriundos de ações culturais deveriam ser destinados a distribuição gratuita à sociedade. Essas doações, no entanto, poderiam ser feitas aos próprios “incentivadores”, que já agraciados com abatimentos totais de seus investimentos, teriam suas marcas impressas em todos os materiais de divulgação do produto cultural, e também 10% dos mesmos produtos ou ingressos derivados de suas ações. Sem dúvida, um grande negócio para *quase* todos.

Antes de nos dedicarmos a um estudo de caso de utilização de isenções fiscais nos moldes acima descritos, vamos nos ater sobre algumas das ações públicas voltadas para o audiovisual brasileiro, foco das atenções do Estado nos últimos 20 anos.

AÇÕES PARA O CINEMA E AUDIOVISUAL

O interesse do Estado brasileiro pelas questões relativas ao Audiovisual são bem mais antigas e extrapolam nosso recorte temporal. Além disso, elas têm merecido a atenção de pesquisadores de todo o país, resultado em publicações de grande valor

cultural e científico. Além das obras já mencionadas anteriormente, destacamos aqui¹⁸¹ “Cinema, Estado e Lutas Culturais – anos 50, 60 e 70” e “Cinema, Televisão e Publicidade”, ambos de José Mário Ortiz Ramos, “Estado e Cinema no Brasil”, de Anita Simis e “Cinema e Políticas de Estado”, de Melina Izar Marson. As obras discorrem sobre o contexto brasileiro entre as décadas de 1950 a 1990 e são indispensáveis para estudiosos e interessados sobre o tema.

O alcance do cinema e da televisão no que se refere ao público espectador, o envolvimento de um grande contingente de profissionais altamente qualificados em suas produções e o volume expressivo de investimentos necessários, deram a esse segmento um caráter industrial que justificou, em certa medida, a atenção especial despendida pelo poder público a todo o seu complexo produtivo.

O Código Brasileiro de Telecomunicações, por exemplo, foi instituído através da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Entre seus 129 artigos, destacamos os que seguem:

... Art. 32. Os serviços de radiodifusão, nos quais se compreendem os de televisão, serão executados diretamente pela União ou através de concessão, autorização ou permissão. ... Art. 33 § 3º Os prazos de concessão e autorização serão de 10 (dez) anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 (quinze) anos para o de televisão, podendo ser renovados por períodos sucessivos e iguais se os concessionários houverem cumprido todas as obrigações legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interesse público. Art. 50. As concessões e autorizações para a execução de serviços de telecomunicações poderão ser revistas sempre que se fizer necessária a sua adaptação a cláusula de atos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional ou a leis supervenientes de atos, observado o disposto no art. 141, § 3º da Constituição Federal.

Nas décadas seguintes seguiram-se várias ações legislativas complementares ao que diz respeito a produção e veiculação de conteúdo para TV, bem como de normatização de regras às novas tecnologias, notadamente às advindas com os padrões e linguagens digitais, gerando também debates importantes até os dias de hoje. A relação

¹⁸¹ Todas devidamente referenciadas em nossa Bibliografia.

entre televisão e cinema no Brasil, principalmente no que concerne à produção de conteúdo, ainda se constitui um entrave em muitos aspectos, como veremos adiante.

Outra iniciativa pública relevante se refere a criação do Instituto Nacional do Cinema – INC, através do Decreto-Lei nº 43, de 18 de novembro de 1966. Além de tornar “da competência exclusiva da União a *censura* de filmes” (*grifo nosso*), ao INC era ainda atribuído:

Art 1º É criado O Instituto Nacional do Cinema (INC), com o objetivo de formular e executar a política governamental relativa à produção, importação e exibição de filmes, ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento cultural e à sua promoção no exterior... Art 4º Ao INC compete: I – formular e executar a política governamental relativa ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento e à sua promoção no exterior; II – regular, em cooperação com o Banco Central da República do Brasil, a importação de filmes estrangeiros para exibição em cinemas e televisão.

As atribuições dadas ao INC eram amplas e explicitavam o ambiente político do Brasil pós-64. Um órgão com competências de fomento e estímulo à indústria cinematográfica brasileira, controle de distribuição e conteúdo, proteção da produção nacional em relação a filmes estrangeiros e funções fiscalizadoras e de arrecadação.

Como previa o Artigo 5º do Decreto-Lei, a organização do INC seria composta por um Presidente, nomeado pelo Presidente da República e indicado pelo Ministro da Educação e Cultura; Conselho Deliberativo, Conselho Consultivo e por uma Secretaria-Executiva. Chamamos a atenção, ainda, para o contido nos artigos 7º e 8º:

Art 7º O Conselho Deliberativo, do qual o Presidente do INC é membro nato e seu Presidente, é constituído dos seguintes membros: 1) Representante do Ministério da Educação e Cultura; 2) Representante do Ministério da Justiça e Negócios Interiores; 3) Representante do Ministério da Indústria e do Comércio; 4) Representante do Ministério das Relações Exteriores; 5) Representante do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica; 6) Representante de Banco Central da República do Brasil. Art 8º O Conselho Consultivo, do qual o Secretário-Executivo é membro nato e seu Presidente, é constituído dos seguintes membros: a) Representante dos produtores de cinema; b) Representante de

distribuidores de filmes; c) Representante de exibidores de filmes; d) Representante da crítica cinematográfica; e) Representante de diretores de cinema.

Da observação do contido acima, podemos concluir que, se por um lado a inclusão de cineastas, críticos e empresários estava garantida, por outro, sua participação estava restrita a questões consultivas, ficando as deliberações a cargo unicamente dos representantes do poder público na composição deliberativa.

Com o Decreto-Lei n° 603, de 30 de maio de 1969, as funções de censura e fiscalização do INC seriam ainda acentuadas, com a centralização, no Instituto, das prerrogativas de exclusividade de

...elaboração, aprovação e aplicação do sistema a ser adotado para os fins deste artigo, vedado o emprego de qualquer plano ou sistema que não tenha sido aprovado pelo Conselho Deliberativo desse órgão. (Art. 35)

Ao INC, gradativamente, seriam designadas funções amplas para a regulação das diversas frentes da produção, distribuição e exibição cinematográficas, refletindo o ambiente político centralizador do Brasil pós golpe militar de 64 e, principalmente, pós Ato Institucional n° 5, de 13 de dezembro de 1968.

Em 12 de setembro de 1969, surgiria mais um órgão estatal ligado às atividades cinematográficas. A EMBRAFILME, “sociedade de economia mista, com personalidade jurídica de direito privado e vinculada ao Ministério da Educação e Cultura”. Criada através do Decreto-Lei 862, a Empresa nasce, a princípio, como órgão colaborador do INC, voltada para divulgação e distribuição. Em seu Artigo 2°, o Decreto-Lei enunciava:

A EMBRAFILME tem por objetivo a distribuição de filmes no exterior, sua promoção, realização de mostras e apresentações em festivais, visando à difusão do filme brasileiro em seus aspectos culturais, artísticos e científicos, como órgão de cooperação com o INC, podendo exercer atividades comerciais ou industriais relacionadas com o objeto principal de sua atividade.

No que se refere aos objetivos das duas instituições, enquanto ao INC eram atribuídas funções organizacionais relacionadas a aspectos técnicos, administrativos e de

financiamento da produção cinematográfica, a EMBRAFILME seria responsável por atividades de promoção artística dessas realizações.

Já no tocante à sua organização burocrática, ao INC estava prevista a participação da sociedade civil em sua estrutura, com representantes de produtores, distribuidores, exibidores, críticos e diretores de cinema. Já a EMBRAFILME seria comandada por uma Diretoria composta por três membros, além de seu Diretor Geral, nomeado pelo Presidente da República. Paradoxalmente, enquanto o INC era uma autarquia federal subordinada ao Ministério da Educação e Cultura, a EMBRAFILME era uma empresa de economia mista, aberta, portanto, ao capital privado, ainda que mantidas as quotas legais que garantiam o controle acionário por parte do governo federal.

Não tardaria, entretanto, a percepção de que em vez de complementares, muitas das funções dessas duas instituições eram, na verdade, similares. Assim, em 9 de dezembro de 1975, a Lei nº 6.281 determinava:

Art. 1º É extinto, nos termos desta Lei, o Instituto Nacional do Cinema (INC), autarquia federal criada pelo Decreto-lei nº 43, de 18 de novembro de 1966; Art. 2º As atribuições conferidas ao Instituto Nacional do Cinema (INC), passarão, segundo se dispuser em regulamento, a ser exercidas pela Empresa Brasileira de Filmes S.A. – EMBRAFILME – e por órgão a ser criado pelo Poder Executivo, com a finalidade de assessorar diretamente o Ministro da Educação e Cultura, estabelecer orientação normativa e fiscalizar as atividades cinematográficas no País. § 1º Integrarão o órgão a ser criado, além dos representantes que forem estabelecidos pelo Poder Executivo, três representantes de setores de atividades cinematográficas, sendo um dos produtores, um dos exibidores ou distribuidores e um dos realizadores de filmes; ... Art. 6º Fica a Empresa Brasileira de Filmes S.A – EMBRAFILME autorizada a incluir outras atividades no seu campo de ação, para abranger: I – co-produção, aquisição, exportação e importação de filmes; II – financiamento à indústria cinematográfica; III – distribuição, exibição e comercialização de filmes no território nacional e no exterior; IV – promoção e realização de festivais e mostras cinematográficas; V – criação, quando convier de subsidiárias para atuarem em qualquer dos campos de atividade cinematográfica; VI – concessão de prêmios e incentivos a filmes nacionais, dentre estes o calculado proporcionalmente à renda produzida por sua exibição no País, de acordo com o que dispuser o órgão a ser criado na forma do artigo 2º. 1º Além do disposto neste artigo, a EMBRAFILME desempenhará, no campo da cultura cinematográfica, as seguintes atividades: I –

pesquisas, prospecção, recuperação e conservação de filmes; II – produção, co-produção e difusão de filmes educativos, científicos, técnicos e culturais; III – formação profissional; IV – documentação e publicação; V – manifestações culturais cinematográficas.

A EMBRAFILME se tornaria uma ferramenta com amplos poderes, não apenas no que se refere à elaboração de políticas públicas para o segmento cinematográfico, mas também à qualificação técnica da cadeia produtiva, pesquisa, divulgação e produção. O Estado brasileiro, no auge da ditadura militar pós-64, reafirmava seu reconhecimento sobre a importância da atividade cinematográfica para o País, e chamava pra si a responsabilidade de seu desenvolvimento e qualificação.

Além disso, a mesma Lei afirmava a interferência do Estado no que se refere à regulação do mercado exibidor brasileiro:

Art. 14. Todos os cinemas existentes no território nacional são obrigados a exibir filmes brasileiros de longametragem, durante determinado número de dias por ano. §1º A fixação anual do número de dias, a forma de cumprimento da obrigação a que se refere este artigo e a participação percentual do produtor brasileiro na renda de bilheteria serão estabelecidas pelo órgão a ser criado na forma do artigo 2º; Art. 16. O Poder Executivo definirá, em decreto, por proposta do Ministério da Educação e Cultura, o que é filme nacional.

Como fonte de recursos para todas as atividades previstas à EMBRAFILME, o poder público lançava mão de dotação orçamentária própria para efetivar ações diretas junto ao mercado exibidor, então em franca expansão¹⁸².

Uma das medidas de maior impacto nesse sentido foi a criação da “contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional”, que instituía a distribuidores e/ou produtores, a cobrança de valores relativos a exibições de filmes em salas de cinema e/ou através de redes de televisão.

As especificações dessa arrecadação ficariam também a cargo da EMBRAFILME, respeitando o normativo contido na própria Lei 6.281, que determinava:

¹⁸² O filme *Dona Flor e seus dois maridos*, dirigido por Bruno Barreto, atingiu em 1976, ano de seu lançamento, 10 milhões de espectadores, permanecendo 34 anos como recordista brasileiro de público.

Art. 11. A contribuição a que se refere o item II do artigo 9º será calculada e arrecadada pela EMBRAFILME por título de filme, independente do número de cópias, em importância a ser fixada pelo Poder Executivo. Parágrafo único. Na fixação da contribuição a que se refere este artigo, além de outros fatores, levar-se-á em conta a bitola do filme, a forma de exibição em cinema ou televisão, bem como o período de validade do certificado de censura.

Às produções nacionais ficaria reservada a possibilidade do não recolhimento imediato de tais contribuições, sendo ainda permitida o recebimento de incentivos e prêmios para tal. No entanto, a regulamentação definitiva desse dispositivo, com a instituição de valores para segmentos específicas da produção cinematográfica, seria efetivada apenas seis anos mais tarde, através do Decreto-Lei nº 1.900, de 21 de dezembro de 1981:

Quando se tratar de filme para exibição em cinema ou em televisão, aplicar-se-á, por título de filme, e por veículo a que destinado, a seguinte tabela, para os valores da contribuição referida no artigo 1º: (para filmes de) Até 5 minutos, inclusive frações: Cr\$ 10.738,00; De 6 a 14 minutos, inclusive frações: Cr\$ 32.214,00; De 15 a 29 minutos, inclusive frações: Cr\$ 55.424,00; De 30 a 59 minutos, inclusive frações: Cr\$ 132.640,00; Acima de 60 minutos: Cr\$ 284.22800.¹⁸³

Ainda, para salvaguardar a produção nacional e produções com finalidades educativas ou similares, o Decreto determinaria, no mesmo artigo, o que segue:

§ 1º Estão isentos da contribuição prevista neste artigo os filmes destinados à exibição exclusiva em cineclubes e cinematecas; § 2º Ficam reduzidos em 70% (setenta por cento) os valores da contribuição constantes da tabela referida neste artigo, quando se tratar de filme nacional, assim definido de acordo com a legislação em vigor; § 3º Poderão ser reduzidos em até 70% (setenta por cento), a critério da Empresa Brasileira de Filmes

¹⁸³ A título de ilustração e para a compreensão, por parte do leitor, sobre a equivalência de tais valores no contexto nacional dos anos 80, o salário mínimo da época era de Cr\$ 8.464,80. Fonte: Tribunal Reginal do Trabalho (MG), disponível em <http://www.trt3.jus.br/informe/calculos/minimo.htm>. Acessado em 07/11/2011.

S.A. – EMBRAFILME, os valores da contribuição constante da tabela prevista neste artigo, quando se tratar de filme destinado a exibição em cinema, que seja de exploração limitada, por dispor exclusivamente de uma cópia.

Nota-se a preocupação do poder público em proteger o cinema nacional do grande poderio da indústria internacional, principalmente a representada pelas produções norte-americanas.

Com a criação da EMBRAFILME, o Estado chamava para si a responsabilidade de incentivar a produção brasileira, e também de gerenciar todos os segmentos dessa atividade: distribuição, controle de cotas de exibição em salas de cinema e em redes televisivas, além de uma série de outras atribuições inerentes ao segmento.

É importante lembrar, entretanto, que tais ações eram resultado de uma trajetória não apenas de políticas isoladas, desconectadas das demandas sociais. Ao contrário, elas são melhor entendidas quando contextualizadas em um ambiente de profundos debates envolvendo grandes nomes do cinema nacional, diretores e produtores, exibidores e, é claro, o poder público.

Em seus 21 anos de existência e a despeito dos inúmeros problemas enfrentados, a EMBRAFILME se tornou um símbolo do modelo brasileiro de produção cinematográfica baseado, sobretudo, em investimento direto de recursos públicos.

Entretanto, a julgar por seu objetivo primeiro, qual seja, o fortalecimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacionais, a Empresa se tornaria refém das circunstâncias políticas e econômicas. Sem um mercado produtor e distribuidor amparado pelo consumo, seja ele interno ou de exportação, a produção cinematográfica brasileira sofreria com o agravamento da crise internacional a partir de fins dos anos 80, com reflexos negativos importantes para a canalização de recursos públicos em todas as esferas da administração.

Além disso, a crescente expansão da televisão brasileira nos anos 1970 e 1980 e, a partir do final dos anos 1980, do mercado de videocassetes, trariam uma outra realidade às salas de exibição e, por consequência, à produção cinematográfica nacional. Os

números da produção de filmes de 1973, quatro anos após a criação da EMBRAFILME, a 1990, ano de sua extinção, dão um visão geral do modelo implementado no Brasil¹⁸⁴:

ANO	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
FILMES	76	68	57	74	79	87	75	81	104	93	78	80	76	108	107	107	35	28

Ainda que com todas as suas limitações e problemas, os anos que se seguiram à extinção da EMBRAFILME foram muito mais difíceis para o cinema brasileiro. Em 1991 foram 17 filmes produzidos; em 1992 foram 7; em 1993, 8; em 1994, 3 filmes; e em 1995 4¹⁸⁵. A partir de 1995, ano que se tornou emblemático para a “retomada” da produção nacional com o filme “Carlota Joaquina”¹⁸⁶, de Carla Camurati, com a implantação da Lei Rouanet em 1991 e, posteriormente, com a Lei do Audiovisual, essa realidade sofreria grandes modificações, como veremos.

O Audiovisual como foco da Lei

A partir de 1991, o Brasil iniciaria uma nova trajetória no financiamento público de produções artísticas. Em 30 de dezembro daquele ano, através da Lei 8.389, seria instituído o Conselho de Comunicação Social:

Art. 1º ... como órgão auxiliar do Congresso Nacional, na forma do art. 224 da Constituição Federal. Art. 2º O Conselho de Comunicação Social terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do

¹⁸⁴ Fonte: *Database Filme B*. Compilação do autor. Disponível em <http://www.filmeb.com.br>

¹⁸⁵ Idem.

¹⁸⁶ Ainda que tenha entrado para a história como um símbolo da retomada do cinema brasileiro, o filme *Carlota Joaquina* não contou com apoio financeiro via Leis de Incentivo. Sua produção foi financiada através de patrocínios diretos e co-produções com empresas. Após anos de estagnação, o cinema brasileiro veria um público de 1.280.000 espectadores para uma produção nacional. Um artigo importante a respeito é “*Carlota Joaquina, Referencial de Mercado para a Retomada do Cinema Brasileiro – estratégia de produção, distribuição e exibição*”, de Renato Márcio Martins de Campos, constante das referências desta tese.

título VIII. Capítulo V, da Constituição Federal, em especial sobre:...; d) produção e programação das emissoras de rádio e televisão; ...; g) promoção da cultural nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística; ...; i) outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

E ainda:

Art. 4º O Conselho de Comunicação Social compõe-se de: I – um representante das empresas de rádio; II – um representante das empresas de televisão; III – um representante de empresas da imprensa escrita; IV – um engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social; V – um representante da categoria profissional dos jornalistas; VI – um representante da categoria profissional dos radialistas; VII – um representante da categoria social dos artistas; VIII – um representante das categorias profissionais de cinema e vídeo; IX – cinco membros representantes da sociedade civil.

Existente até os dias de hoje, ainda que com sua estrutura ampliada para 26 membros, o Conselho de Comunicação Social está longe de conseguir uma unanimidade a respeito de suas funções e responsabilidades para ações públicas para os meios de comunicação. Em que pese suas funções determinadas em Lei, a força de pareceres e sugestões de um órgão consultivo raramente resistem à pressões do poder dos grandes meios de comunicação. Questões relacionadas a conteúdos regionalizados, estímulo à produções independentes e outorga e renovação de concessões, são alguns dos principais pontos polêmicos que cercam o Conselho. Entretanto, por se tratar de um tema tangencial à nossa pesquisa, vamos nos limitar unicamente à sua menção.

Ainda no governo de Fernando Collor, haveria mais uma ação relacionada ao audiovisual. A lei nº 8.401 de 8 de janeiro de 1992 visava, dentre outros objetivos

Art. 1º ... assegurar as condições de equilíbrio e de competitividade para a obra audiovisual brasileira, estimular sua produção, distribuição, exibição e divulgação no Brasil e no exterior, colaborar para a preservação de sua memória e da documentação a ela relativa, bem como estabelecer as condições necessárias a um sistema de informações sobre sua comercialização.

Esclarecimentos sobre as várias definições possíveis do que se pode entender por “obra audiovisual”, estariam contidas no Decreto n° 567. Listamos abaixo apenas algumas delas, julgadas de nosso interesse:

Art. 2° Nos termos da Lei 8.401 de 1992, considera-se: I – obra audiovisual aquela resultante da fixação de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar, por meio de sua reprodução, a impressão de movimento, independente dos processos de sua captação, do suporte usado inicial ou posteriormente para fixá-las, bem como dos meios utilizados para sua veiculação; II – obra audiovisual de produção independente aquela cujo produtor majoritário não é vinculado, direta ou indiretamente, a empresas concessionárias de serviços de radiodifusão e cabodifusão de sons ou imagens em qualquer tipo de transmissão; III – obra audiovisual cinematográfica ou obra cinematográfica aquela cuja matriz original é uma película com emulsão fotossensível ou com emulsão magnética, com definição equivalente ou superior a 1.200 linhas; IV – obra audiovisual videográfica aquela cuja matriz original de reprodução é uma película com emulsão magnética ou sinais eletrônicos digitalizados; ... Art. 3° À obra audiovisual brasileira, definida no art. 3° da Lei n° 8.401 de 1992, será fornecido Certificado de Produto Brasileiro (CPB), expedido pela SEC/PR, na forma das instruções a serem baixadas pelo Secretário da Cultura da Presidência da República. ... Art. 5° O poder Executivo estimulará a associação de capitais nacionais e estrangeiros, inclusive por meio dos mecanismos de conversão da dívida externa, para financiamento a empresas e a projetos voltados para atividades de produção, distribuição, exibição e divulgação no Brasil e no exterior de obra audiovisual brasileira, preservação de sua memória e da documentação a ela relativa.

É importante salientar que a Lei 8.401 não instituía nenhum sistema de financiamento público, de qualquer natureza, à atividade audiovisual. Ela apenas visava regulamentar as transações comerciais de obras já existentes. Com a extinção da EMBRAFILME em 1990, que por muitos anos tinha sido a principal fonte de financiamento à produção brasileira, os problemas que se somavam eram de todas as ordens possíveis e imagináveis. O cinema brasileiro estava bastante debilitado em todos os seus segmentos.

Entretanto, ainda que por ação do próprio governo Fernando Collor de Mello tenham sido extintas as principais ferramentas de fomento às atividades artísticas e

culturais e, especificamente no que concerne ao audiovisual, extintos também a Lei Sarney, a EMBRAFILME, além de decretado o fim da reserva de mercado para as produções brasileiras, seria notória a preocupação do Executivo em manter a influência do Estado para com o segmento. Com a implantação da Lei Rouanet, bem como com a instituição do Conselho de Comunicação Social e a sanção da Lei nº 8.401, estavam mantidos boa parte dos dispositivos capazes de dar ao poder público federal a prerrogativa de financiamento, controle de exibição, divulgação e preservação de espaço às produções nacionais.

Essas iniciativas podem ser vistas também como indícios do poder de articulação das demandas dos diversos segmentos do audiovisual em relação às ações do Estado brasileiro. Além do poder público, estavam em “cena” representantes das atividades de exibição cinematográfica, grandes redes de televisão, cineastas e produtores de reconhecimento nacional, interesses corporativos e, em menor escala, produtores independentes.

Nesse sentido, recorremos novamente às palavras de Néstor García Canclini:

... precisamos conceber o Estado como lugar de articulação dos governos com as iniciativas empresariais e com as de outros setores da sociedade civil. Uma das tarefas de regulação e arbitragem que cabe ao Estado é não permitir que a vida social se dilua nos interesses empresariais e, mais ainda, que os interesses empresariais se reduzam aos dos investidores. Promover políticas culturais e de integração em meio às novas formas de privatização transnacional exige repensar tanto o Estado como o mercado, e a relação dos dois com a criatividade cultural. (CANCLINI, 2008, p. 76)

Por mais paradoxal que possa parecer, o então Estado liberal mantinha seu papel de mediador das ações voltadas para a produção cinematográfica e audiovisual brasileiras. Ainda assim, isso não significava uma estatização dos mecanismos de financiamento à produção. Outras alternativas para angariar recursos foram buscadas, como por exemplo, as co-produções realizadas entre cineastas brasileiros e produtores internacionais, principalmente americanos.

Um exemplo com resultados positivos foi o filme *A Grande Arte*, de 1991, de Walter Salles, que alcançou relativo sucesso e inovou ao abrir a possibilidade de associação entre os mercados brasileiro e internacional.

Entretanto, é importante lembrar que Walter Salles, ainda que auto-intitulado “produtor independente”, possuía um lastro financeiro familiar que o colocava um “pouco” distante do ambiente constituído pela quase totalidade dos demais cineastas brasileiros¹⁸⁷. Em que pese sua contribuição ao cinema nacional como diretor e produtor, a realidade da “cena” audiovisual nacional estava muito distante de qualquer possibilidade de realização vinculadas a grandes produtores, fossem eles brasileiros ou estrangeiros.

Como pudemos ver em alguns dos dados apresentados anteriormente, uma análise ainda que superficial sobre a escala de produção cinematográfica no Brasil a partir dos anos 90, mostra a grande dependência de ações públicas, principalmente do Governo Federal, dado os elevados custos necessários à produção.

Seria apenas após o impeachment de Fernando Collor de Mello, em dezembro de 1992, que a primeira lei de fomento à atividade audiovisual passaria a vigorar, com mecanismos bastante próximos aos da Lei Rouanet.

A Lei n° 8.685, de 20 de julho de 1993 e o Decreto n° 974 de 8 de novembro do mesmo ano, seriam levados à cabo por Itamar Franco, então Presidente do Brasil, com objetivos relacionados ao fomento à atividade audiovisual, único segmento a ser contemplado com uma Lei específica, e que teria seus mecanismos amplamente debatidos e modificados por várias outras ações dos Poderes Legislativo e Executivo nos anos que se seguiriam¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Walter Salles Júnior é filho de Elisa Margarida Gonçalves e do ex-embaixador e banqueiro Walter Moreira Salles, que detinha o controle do Unibanco, uma das instituições financeiras mais importantes do Brasil à época. Disponível em <http://www.algosobre.com.br/biografias/walter-salles-jr.html> acessado em 12/12/2011.

¹⁸⁸ Ainda que seja conhecida como tal, a Lei do Audiovisual n° 8.685, de 20 de julho de 1993 deve ser considerada como mais uma ação do Poder Público Federal no sentido de criar mecanismos de incentivo a essa atividade. Apenas entre 1990 e 2010, o número de Leis, Decretos e Medidas Provisórias relacionadas ao audiovisual é bastante significativo e visam, sobretudo, o incentivo à produção, regulamentação de normas e procedimentos de distribuidores e exibidores, taxação sobre produções estrangeiras exibidas no mercado nacional, regulamentação de modelos e padrões para as TVs aberta e à cabo, regulação de direitos autorais e propriedade intelectual, etc.

Em sua primeira versão, a Lei continha um prazo determinado de existência, dentre outras peculiaridades. Seus principais pontos eram:

Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências... Art. 1º Até o exercício fiscal de 2003, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias referentes a investimentos feitos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de *produção independente* (*grifo nosso*), conforme definido no art. 2º, incisos II e II, e no art. 3º, incisos I e II da Lei nº 8.401, de 8 de janeiro de 1992, mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as referidas obras, desde que estes investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em Lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários, e os projetos de produção tenham sido previamente aprovados pelo Ministério da Cultura... § 3º Os valores aplicados nos investimentos de que trata o artigo anterior serão: a) deduzidos do imposto devido no mês a que se referirem os investimentos, para as pessoas jurídicas que apuram o lucro mensal; b) deduzidos do imposto devido na declaração de ajuste para: 1. as pessoas jurídicas que, tendo optado pelo recolhimento do imposto por estimativa, apuram o lucro real anual; 2. as pessoas físicas. § 4º A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá, também, abater o total dos investimentos efetuados na forma deste artigo como despesa operacional. § 5º Os projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica apresentados por empresa brasileira de capital nacional, poderão ser credenciados pelos Ministérios da Fazenda e da Cultura para fruição dos incentivos fiscais de que trata o *caput* deste artigo.

Há ainda três outros pontos da Lei para os quais gostaríamos de chamar a atenção:

Art. 3º Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 13 do Decreto-Lei nº 1.089, de 1970, alterado pelo art. 2º desta lei, poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de *produção independente*, e na co-produção de telefilmes e minisséries brasileiras de *produção independente* e de obras cinematográficas brasileiras de *produção independente* (*grifos nossos*). Art. 4º O contribuinte que optar pelo uso dos incentivos

fiscais previstos nos arts. 1º e 3º depositará, dentro do prazo legal fixado para o recolhimento do imposto, o valor correspondente ao abatimento em conta de aplicação financeira especial, no Banco do Brasil S.A., cuja movimentação sujeitar-se-á à prévia comprovação junto ao Ministério da Cultura de que se destina a investimentos em projetos de *obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente...* § 3º Os investimentos a que se refere este artigo não poderão ser utilizados na produção de obras audiovisuais de natureza publicitária. Art. 7º Os arts. 4º e 30 da Lei nº 8.401, de 1992, passam a vigorar com a seguinte redação: § 1º A produção e adaptação de obra audiovisual estrangeira, no Brasil, deverá realizar-se mediante contrato com empresa produtora brasileira de capital nacional, e utilizar, pelo menos, um terço de artistas e técnicos brasileiros. § 2º O Poder Executivo poderá reduzir o limite mínimo, a que se refere o parágrafo anterior, no caso de produções audiovisuais de natureza jornalística-noticiosa. ... Art. 8º Fica instituído o depósito obrigatório, na Cinemateca Brasileira, de cópia da obra audiovisual que resultar da utilização de recursos incentivados ou que merecer prêmio em dinheiro concedido pelo Governo Federal. Parágrafo único. A Cinemateca Brasileira poderá credenciar arquivos ou cinematecas, públicos ou privados, para o cumprimento do disposto neste artigo. *(os grifos são nossos)*

Pelo exposto, podemos perceber o objetivo do poder público de, pelo menos em tese, estimular a produção audiovisual brasileira de cunho independente, com vistas a ampliar primeiramente o mercado produtor. Ainda que existissem menções à distribuição, veiculação e estímulo a fruição dos bens produzidos, a Lei de Fomento ao Audiovisual brasileiro canalizava esforços para alavancar uma produção que se mostrava em franco declínio, já desde fins dos anos 1980.

Se o período mais estarrecedor dessa produção foi os anos da extinção da EMBRAFILME, 1990, e os subseqüentes, de 1991 a 1994, levando-se em conta todos os conteúdos audiovisuais veiculados não apenas em salas de exibição cinematográfica, mas também as programações televisivas, a participação da produção brasileira no mercado consumidor nacional era bastante modesta.

Nesse sentido, a inclusão, na Lei 8.685, de estímulo à produção de minisséries e telefilmes pode ser entendida como o início de uma mudança sensível para os segmentos de produção e veiculação de obras audiovisuais. Em seu Artigo 3º, a Lei do Audiovisual abria a possibilidade de incentivos fiscais a partir de abatimentos feitos sobre impostos

incididos na comercialização de obras produzidas fora dos limites políticos brasileiros, bem como sobre a remessa de lucros ao exterior.

Esses estímulos fiscais visavam ampliar as possibilidades da produção audiovisual vinculadas às redes de televisão que pudessem cumprir uma tarefa importante para o segmento, qual seja, a veiculação de filmes nacionais.

Ora, já em seu artigo 13º, o Decreto-Lei 1.089 de 02 de março de 1970, dispunha sobre esse tema:

Art. 13º Considera-se rendimento de exploração de películas cinematográficas, sujeito ao imposto de 25% (vinte e cinco por cento) na fonte, a percentagem de 70% (setenta por cento) sobre as importâncias pagas, creditadas, empregadas, remetidas ou entregues aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, observado o limite e as condições no artigo anterior (sic). Parágrafo único. As importâncias pagas, creditadas, empregadas, remetidas, ou entregues aos produtores, distribuidores, ou intermediários no exterior referentes à aquisição, a preço fixo, de película cinematográfica para exploração no país, serão consideradas integralmente para efeito do imposto a que se refere o artigo 77, da Lei nº 3.470, de 28 de novembro de 1958.

Em que pese a importância dos esforços históricos do poder público no sentido de estimular o fortalecimento de uma indústria cinematográfica ainda incipiente no Brasil, um dos grandes entraves ao êxito dessas ações estava, justamente, nos canais de veiculação das obras produzidas.

Aos dados existentes sobre o volume dessas produções, suas oscilações nas décadas de 1970 e 1980 e sua queda vertiginosa no início dos anos 1990 com a posterior reação a partir de meados dessa década, deve-se somar três pontos, quais sejam: 1) a utilização do termo “produções independentes”, presente nos textos de todas as Leis e Decretos; 2) a natureza do complexo exibidor em salas de cinema de todo o Brasil; e 3) o mercado televisivo brasileiro, seu modo de produção de conteúdo e sua capacidade de promoção, junto ao grande público consumidor, das realizações nacionais. A formação e o fortalecimento de uma indústria audiovisual, está, de certa forma, atrelada a esses pontos.

Para “produções independentes”, como vimos, o poder público traria definições já no corpo da própria Lei. Desse modo, explicitava sua preocupação em estimular a participação desse segmento no complexo audiovisual com um todo, visando não apenas um incremento no volume de filmes realizados, mas sobretudo, a diversificação dos focos de produção em todo o território nacional, com uma conseqüente diversificação do investimentos públicos. Entretanto, é preciso que se entenda as especificidades dos mercados da televisão e do cinema.

Fatores como tempo de filme, padrões de finalização de imagem e som e, é claro, a divulgação em massa das produções com vistas à ampliação de suas potencialidades comerciais junto ao grande público, estão relacionadas ao complexo industrial audiovisual, com impactos sobre a produção cinematográfica.

Por outro lado, as redes de televisão tem em sua programação padrões de tempo bastante rígidos. Tempo e duração do conteúdo e inserções comerciais ao longo da programação estabeleceram e organizaram grades de exibição segundo critérios de racionalização de tempo.

Também há que se levar em conta as peculiaridades do segmento televisivo brasileiro. Diferentemente do modelo americano, que se destacou no mundo por seu vigor competitivo e volume de produções, a televisão brasileira não enfrentava nenhum impedimento legal para produzir seus próprios conteúdos. As implicações disso para o mercado independente, descrito explicitamente como foco da Lei do Audiovisual, são bastante previsíveis. Uma análise comparativa rápida dos modelos brasileiro e norte-americano dá indícios das conseqüências dessas diferenças.

Como vimos no capítulo anterior, já a partir dos anos 50 nos Estados Unidos, os grandes estúdios reconheceram a penetração da televisão nos lares americanos. Como conseqüência, a queda nas bilheterias de cinema se agravava rapidamente, comprometendo uma dos segmentos industriais mais promissores daquele país. Como alternativa, a produção de conteúdo para essa “nova” plataforma de exibição se mostrava como um caminho viável para a manutenção de todo o complexo produtivo.

Num movimento rápido e coordenado pelos principais estúdios cinematográficos, a indústria americana do cinema “forçou”, através de *lobbies* e de seu “poder de persuasão”, uma mudança que implicaria a abertura de novas e promissoras frentes para a

indústria do cinema¹⁸⁹. A solução encontrada estimulou não apenas os grandes estúdios, mas também a chamada produção independente, que passaram a produzir um volume expressivo de séries, minisséries, principalmente a partir dos anos 70, tendo na televisão destino certo para suas atividades. Isso incrementou substancialmente todo um complexo produtivo, com impactos importantes inclusive para a expansão de valores culturais americanos por todo o mundo.

No Brasil, ao contrário, a televisão possuía controle total sobre todas as etapas que compõe seu conteúdo de exibição, a exceção dos filmes publicitários. Séries, minisséries, programas de auditório com conteúdos variados, produção jornalística e documental e, sua “maior estrela”, as novelas, eram produzidas, salvo raras exceções, pelas próprias redes e/ou subsidiárias. Sua relação com o mercado cinematográfico se resumia a exibições de filmes que, em sua grande maioria, já tinham uma trajetória de sucesso nas salas de cinema, além de séries norte-americanas.

A única restrição feita às redes de televisão estava relacionada ao uso das Leis de Incentivo para suas produções. Ainda assim, esse assunto seria amplamente debatido em fins da década de 1990 e início dos anos 2000, com conseqüências futuras importantes para as políticas públicas voltadas ao audiovisual, às quais nos deteremos mais adiante.

Como resultado, as produções independentes, foco das leis de incentivo à cultura e do audiovisual, encontrariam dificuldades não apenas para sua produção, mas também para sua veiculação em salas de exibição cinematográfica e redes televisivas.

Ora, como vimos, a aprovação de um projeto junto às comissões das Leis de Incentivo era relativamente simples. Ainda que sua elaboração exigisse conhecimentos relativos a custos de produção, direitos autorais, estruturas fiscais e contábeis, necessidades técnicas e artísticas, dentre outros, o grande desafio se mostrava nos passos seguintes à aprovação.

De posse de um projeto aprovado, os produtores partiam para captação de recursos. Se um projeto independente se apresentava com poucas possibilidades de visibilidade comercial, entenda-se, de sucesso junto ao grande público consumidor, dificilmente ofereceria atrativos suficientes para qualquer ação de investimento,

¹⁸⁹ Tratamos disso às páginas 48 a 51, quando da explanação sobre esse contexto nos Estados Unidos.

sobretudo de empresas cujos interesses sejam estritamente comerciais. Se, por qualquer motivo alheio às regras existentes no mercado, os investimentos ainda assim ocorressem, a exibição do produto já acabado encontrava obstáculos para sua exibição em salas de cinema, haja vista a origem “anônima” de seus produtores e protagonistas “independentes”.

Além de todas essas dificuldades,

... as distribuidoras, para vender, por exemplo, O homem aranha ou Parque dos dinossauros, obrigam as salas a comprar 30 filmes de baixo interesse e qualidade e a programar este repertório durante os meses de maior público. Se um exibidor nacional (...) coloca filmes não estadunidenses (...) nas semanas mais movimentadas, será “punido” pelas distribuidoras dos Estados Unidos, que o privarão dos êxitos de bilheteria gerados por Hollywood. (CANCLINI, 2009, p. 249)

Por consequência, sem grandes resultados comerciais, o produto que resistiu bravamente a todas as provações impostas pela engrenagem comercial, não ofereceria atrativos para sua exibição em salas de cinema e em redes de televisão de abrangência nacional. Um círculo vicioso que trazia implicações importantes para a diversidade cultural de um país com as dimensões do Brasil.

Sem garantias de exibição, as produções independentes enfrentavam obstáculos em todas as etapas de sua realização, o que resultaria num panorama de grande concentração de recursos em poucos produtores e na restrita diversidade cultural apresentada no cinema e na TV. Exatamente o que pretendia combater o poder público através das Leis de Incentivo.

Ainda assim, a despeito de todas as limitações dos resultados apresentados pela implementação da Lei do Audiovisual, a nova ferramenta se mostrava promissora diante de um novo contexto político, econômico e social brasileiro. As discussões se seguiram, acompanhadas de ações concretas do governo federal, tanto para o cinema quanto para o segmento televisivo, como veremos.

Em meados da década de 90, o audiovisual brasileiro viveria um momento de relativa euforia: a retomada da produção cinematográfica, simbolicamente marcado pelo sucesso do filme Carlota Joaquina e também pelas perspectivas que se mostravam a um

país que teria finalmente vencido a hiper-inflação através do Plano Real. Já no mercado televisivo, um novo segmento se apresentava como promissor: as transmissões a cabo. Mais uma vez, o poder público não tardaria a legislar sobre o assunto¹⁹⁰.

A Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, trazia em seu bojo alguns dos princípios fundamentais presentes em outras ações para o audiovisual, adaptadas, obviamente, para o segmento em questão:

Art. 1. O Serviço de TV a Cabo obedecerá aos preceitos da legislação de telecomunicação em vigor, aos desta Lei e aos regulamentos baixados pelo Poder Executivo... Art. 4. O Serviço de TV a Cabo será norteado por uma política que desenvolva o potencial de integração ao Sistema Nacional de Telecomunicações, valorizando a participação do Poder Executivo, do setor privado e da sociedade, em regime de cooperação e complementaridade, nos termos desta Lei... Art. 6. Compete ao Poder Executivo a outorga, por concessão, do serviço de TV a Cabo, pelo prazo de quinze anos, podendo ser renovado por períodos sucessivos e iguais... Art. 10. Compete ao Poder Executivo, além do disposto em outras partes desta Lei, determinar ou normatizar, de acordo com a conveniência ou interesse público: ... *VIII – o estabelecimento de diretrizes para a prestação do serviço de TV a Cabo que estimulem e incentivem o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional e da produção de filmes, desenhos animados, vídeo e multimídia no país... (grifo nosso)* Art. 16. A Rede de Transporte de Telecomunicações é de propriedade da concessionária de telecomunicações e será utilizada para diversas operações de transporte de sinais de telecomunicações, inclusive o de sinais de TV... Art. 17. A Rede Local de Distribuição de Sinais de TV pode ser de propriedade da concessionária de telecomunicações ou da operadora de serviço de TV a Cabo, neste último caso, se permitida a eventual prestação de outros serviços pela concessionária de telecomunicações... Art. 18... II b) caberá à operadora de TV a Cabo decidir, em qualquer hipótese, pela conveniência da construção de sua própria Rede Local de Distribuição ou pela utilização da Rede Local da concessionária... Art. 23. I – CANAIS BÁSICOS DE UTILIZAÇÃO GRATUITA:... e) um canal universitário, reservado para o uso compartilhado entre as universidades

¹⁹⁰ Em 12 de setembro de 2011, seria sancionada a Lei 12.484, implementando modificações importantes para a TV à cabo brasileira, com alterações em vários dos dispositivos legais contemplados pela Medida Provisória 2.228-1 e pelas Leis 11.437, 7.070, 8.977 e 9.472. Como se trata de uma ação ocorrida fora de nosso recorte temporal, não trataremos do assunto, ainda que a Lei esteja devidamente referenciada nesta tese.

localizadas no município ou municípios da área de prestação do serviço; f) um canal educativo-cultural, reservado para utilização pelos órgãos que tratam de educação e cultura no governo federal e nos governos *estadual e municipal* com jurisdição sobre a área de prestação do serviço; g) um canal comunitário aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos;... Art. 30. A operadora de TV a Cabo poderá: I – transmitir sinais ou programas produzidos por terceiros, editados ou não, bem como sinais ou programas de geração própria; ... IV – veicular publicidade; V – *co-produzir filmes nacionais, de produção independente, com a utilização de recursos de incentivos fiscais previstos na Lei n° 8.685, de 21 de julho de 1993, e outras legislações (grifo nosso)*... Art. 31. A operadora de TV a Cabo está obrigada a:... IV – *exibir em sua programação filmes nacionais, de produção independente, de longa-metragem, média-metragem, curta-metragem e desenho animado, conforme definido em regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo, resguardada a segmentação das programações*...

Vemos que, novamente, estão presentes em uma ação do poder público questões como produção independente, regionalização de produção, preservação de filmes nacionais e garantia de acesso a instâncias públicas de poder, de cunho educativo e entidades sem fins lucrativos, dentre várias outras. Como contido em Leis anteriores, o Estado brasileiro procurava resguardar um sentido de socialização de espaços e recursos para um segmento audiovisual que se mostrava bastante promissor.

A grande novidade, entretanto, estava contida no Artigo 30, Inciso V, onde, pela primeira vez, haveria a possibilidade das redes de televisão à cabo co-produzirem, “em conjunto com produtores independentes”, conteúdo para suas grades de exibição. Mais ainda, essas co-produções poderiam ser viabilizadas com recursos da Lei 8.686, a Lei do Audiovisual¹⁹¹. Esse mecanismo visava incrementar a produção nacional de conteúdo,

¹⁹¹ Uma das maiores produtoras cinematográficas brasileiras, a Globo Filmes, foi criada em 1998, três anos depois da implantação da Lei 8.977, em associações com produtores independentes e estrangeiros, bem como com grandes distribuidoras internacionais. O dispositivo legal que permitiu a participação de empresas do gênero em produções através de incentivos fiscais, leia-se, com dinheiro público, parece ter surtido efeito. No site da Globo Filmes lemos o que segue: “Criada em 98 com o objetivo de fortalecer o cinema brasileiro, a Globo Filmes participou ativamente da produção de 110 filmes brasileiros de diversos gêneros, autorais, comerciais, de baixo orçamento ou de grandes valores de produção, em parceria com mais de 60 produtores independentes, diretores que atuam no cinema, na TV e na publicidade, documentaristas e profissionais de animação. Além do apoio ao desenvolvimento artístico e da divulgação dos filmes na TV Globo, utilizamos no lançamento dos filmes vários formatos de comunicação – mídia impressa, internet, rádio e mídia exterior – representando um alto investimento da Globo Filmes em

com impactos diretos sobre a regionalização da produção, qualificação de mão de obra, dentre outros. A regulamentação desses e demais pontos importantes para uma política pública de envergadura para esse segmento, viria através do Decreto 2.205, de 14 de abril de 1997.

Em relação aos estímulos à produção independente e à regionalização das programações, lia-se:

Art. 9º Compete ao Ministério das Comunicações, em conjunto com o Ministério da Cultura, ouvido o Conselho de Comunicação Social, o estabelecimento de diretrizes para a prestação do Serviço de TV a Cabo, que estimulem e incentivem o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional e de produção de filmes, desenhos animados, vídeo e multimídia no país... Art. 74. As operadoras de TV a Cabo oferecerão, obrigatoriamente, pelo menos um canal exclusivo de programação composta por obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras de produção independente. § 1º As condições comerciais desse canal serão definidas entre as programadoras e as operadoras. § 2º O Ministério da Cultura, ouvido o Conselho de Comunicação Social, baixará as normas referentes às condições de credenciamento e de habilitação de programadoras que desenvolvam a programação, assim como outras condições referentes à estruturação da programação do canal previsto neste artigo. § 3º A transmissão da programação do canal exclusivo deverá ser diária, com um mínimo de doze horas de programação ininterrupta, que inclua o horário das 12 às 24 horas. Art. 75. O Ministério da Cultura, em conjunto com o Ministério das Comunicações, estabelecerá as diretrizes para a prestação do Serviço de TV a Cabo que estimulem e incentivem o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional e da produção de filmes, de longa, média e curta metragem, desenhos animados, vídeo e multimídia no país. Art 76. As empresas operadoras e programadoras brasileiras serão estimuladas e incentivadas a destinar investimentos para a co-produção de obras audiovisuais e cinematográficas brasileiras independentes.

Note-se que as iniciativas do poder público federal visavam criar uma perspectiva bastante otimista e promissora para audiovisual, sobretudo para as demandas existentes

recursos não incentivados (*Lei do Audiovisual*). Criamos um espaço aberto para falar de todo o cinema nacional na internet, por meio do site Página do Cinema. Apoiamos os principais Festivais e eventos do Cinema Nacional, o que também é feito de forma constante pelas afiliadas da TV Globo...”. Disponível em <http://globofilmes.globo.com> . Acessado em 21/11/2011.

nos segmentos mais distantes dos grandes meios de comunicação¹⁹², as chamadas produções independentes.

A rica diversidade brasileira poderia finalmente encontrar um campo fértil para se manifestar em conteúdos apresentados pelas redes de TV a cabo brasileiras, com impactos na produção de segmentos artísticos e culturais mais amplos e, naturalmente, na economia do país. Ainda que as transmissões a cabo atingissem um público sensivelmente menor se comparadas àquelas realizadas por emissoras abertas, as medidas apostavam em uma ampliação crescente de consumidores para o segmento de assinantes que, por sua vez, receberiam conteúdos diversificados, boa parte deles produzidos no Brasil.

É importante ainda lembrar que a regulação do serviço de TV a cabo também ficaria a cargo das esferas estatais. Através da política de criação das Agências Reguladoras, em meados da década de 90¹⁹³, o Governo Federal implementaria uma nova política de gestão para as diversas atividades relacionadas às responsabilidades constitucionais do Estado brasileiro, mas exercidas pela iniciativa privada.

Sobre o assunto, em seu artigo “As Agências Reguladoras”, Dinorá Adelaide Musetti Grotti¹⁹⁴ faz uma análise histórica bastante esclarecedora acerca do perfil da administração pública efetivada através dessas Agências:

¹⁹² Propositamente, não utilizamos aqui o termo “grande indústria” e sim “grandes meios de comunicação”, por entendermos que, a despeito dos esforços havidos por décadas no sentido de se constituir uma indústria cinematográfica de envergadura, excetuando-se determinadas produções televisivas, o audiovisual [cinema] sempre esteve à margem de uma dinâmica estritamente mercadológica. Salvo raras exceções, dependeu desde os primeiros momentos de investimentos públicos e não do consumo de suas produções.

¹⁹³ As Agências Reguladoras do Governo Federal que foram criadas a partir da década de 90, teriam o objetivo de normatizar e fiscalizar os serviços públicos praticados pela iniciativa privada. Atualmente, no Brasil, existem 10 Agências Reguladoras: Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL (1997), Agência Nacional do Petróleo – ANAP (1998), Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (1996), Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (2000), Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA (1999), Agência Nacional de Águas – ANA (2000), Agência Nacional do Cinema – ANCINE (2001), Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ (2001), Agência Nacional dos Transportes Terrestres – ANTT (2001) e Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC (2006). Disponível em www.brasil.gov.br. Acessado em 17/11.2011.

¹⁹⁴ A autora discorre sobre aspectos constitucionais da criação das Agências Reguladoras, abordando as mudanças ocorridas com sua implantação na Administração Pública. Tem como foco também aspectos jurídicos, sua autonomia político-administrativa, seu poder normativo, além de temas relacionados ao controle social das ações derivadas desse modelo.

As metas da reforma administrativa no Brasil, aliás, não isentas de críticas, perfilham os mesmos objetivos traçados pela Administração Pública em vários países: maior eficiência no desempenho das atividades da Administração; maior agilidade e capacidade gerencial; maior legitimidade e transparência; maior aproximação com a sociedade, seja através da proposição de formas de colaboração, ou parceria, seja através da instituição de novos mecanismos de controle social. Nesse contexto de desestatização, o Estado brasileiro redimensionou sua atuação como agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174 CF), voltando-se para a criação de agências reguladoras e para um novo modelo de regulação para a competição. (GROTTI, 2006, p. 2 e 3)

Nesse contexto, a TV a Cabo ficaria sob a responsabilidade da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, criada pela Lei 9.472 de 16 de julho de 1997, pouco depois, portanto, da aprovação via Decreto Federal, do Regulamento do Serviço de TV a Cabo. Em seu conteúdo, chamamos a atenção para o que segue:

Art. 1º Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações... Art. 2º *O Poder Público tem o dever de: IV – fortalecer o papel regulador do Estado (grifo nosso)*... Art. 145. A implantação e o funcionamento de redes de telecomunicações destinadas a dar suporte à prestação de serviços de interesse coletivo, no regime público ou privado, observarão o disposto neste título... Art. 146. As redes serão organizadas como vias integradas de livre circulação, nos termos seguintes: I – é obrigatória a interconexão entre as redes, na forma da regulamentação; II – deverá ser assegurada a operação integrada das redes, em âmbito nacional e internacional; III – *o direito de propriedade sobre as redes é condicionado pelo dever de cumprimento de sua função social (grifo nosso)*. Parágrafo único. Interconexão é a ligação entre redes de telecomunicações funcionalmente compatíveis, de modo que os usuários de serviços de uma das redes possam comunicar-se com usuários de serviços de outra ou acessar serviços nela disponíveis.

Acima vemos explicitadas as ações do poder público no sentido de *fortalecer o papel regulador do Estado*, bem como de preservar os interesses dos diversos segmentos

da sociedade através da relativização do direito de propriedade das redes de difusão de informação, vinculando suas ações ao “dever de cumprimento de sua função social”¹⁹⁵.

Após a criação da ANATEL, a ação pública de maior envergadura relacionada ao audiovisual ocorreria em 2001, já no final do segundo mandato do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

As discussões sobre a criação de uma Agência Reguladora específica para o audiovisual não seriam tão fáceis, já que envolviam interesses, nem sempre consensuais, de segmentos nem sempre harmônicos entre si: cinema, com todos os seus campos de interesse, redes de televisão abertas e à cabo e associações de classe de artistas e técnicos. Mesmo assim, em 6 de setembro de 2001, através da Medida Provisória nº 2.228-1, o Governo Federal:

Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.

Ainda que a legislação brasileira já contemplasse satisfatoriamente parte dos anseios do audiovisual, a formação de um complexo industrial cinematográfico parecia uma realidade distante. Em que pese o crescente número de produções a partir de meados dos anos 1990 com repercussão direta no mercado exibidor de todo o Brasil¹⁹⁶, a maioria absoluta delas continuavam a ser dependentes quase que exclusivamente de investimentos públicos, sujeitas, portanto, às interferências dos ambientes políticos.

¹⁹⁵ Para uma conclusão mais apropriada, seria necessário também uma análise do contido nas Leis relacionadas a esse segmento com uma visão mais crítica, amparada em dados resultantes da implementação dessas políticas. Questões como a evolução do alcance da TV a cabo, número de assinantes, quantidades e preços de canais oferecidos, conteúdo destinado às produções nacionais, produção nacional de filmes com acesso à essas redes de TV, formato e tempo das produções, etc., são objetos de futuras pesquisas a serem realizadas, com o intuito de esclarecerem os reais impactos da legislação para o audiovisual em vigor no Brasil. Esse trabalho, no entanto, foge ao escopo desta tese, ainda que o assunto seja pertinente ao conteúdo aqui apresentado.

¹⁹⁶ Após nossas considerações acerca de outros mecanismos para o audiovisual, exporemos os dados de produção, investimentos públicos, número de salas de exibição e expectadores do cinema nacional dentro de nosso recorte temporal.

As sucessivas crises econômicas e financeiras internacionais¹⁹⁷, com impactos importantes para a economia brasileira, teriam também repercussão nos vários segmentos produtivos. Tanto em um mercado consolidado através das leis da oferta e da procura, quanto em outro baseado em investimentos estatais, os setores de produção, distribuição e veiculação tenderiam a sentir os eventuais reflexos recessivos de problemas derivados do ambiente macro-econômico. Entretanto, a julgar pela fonte de financiamento única (ou praticamente única) que se consolidou como modelo para audiovisual brasileiro, os resultados poderiam adquirir uma intensidade maior.

Desse modo, uma legislação que ampliasse as possibilidades de acesso a fontes de recursos, regulamentasse os mecanismos de distribuição e exibição e implementasse medidas de salvaguarda às produções nacionais baseadas em tributações às produções estrangeiras, poderia minimizar os efeitos das incertezas econômico-financeiras. Também a regulação da produção de conteúdo para o mercado interno, com o estabelecimento de limites para os grandes meios de comunicação e estímulo a parcerias que contemplassem produtores independentes, se mostravam como ferramentas importantes de salvaguarda para o audiovisual brasileiro.

A despeito dos avanços contidos na iniciativa, reconhecidos amplamente por agentes importantes do setor, a Medida Provisória 2.228-1 trazia, já em seu nascimento, mostras claras de alguns problemas e antagonismos. O mais importante deles diz respeito a abrangência de uma Agência Reguladora para o audiovisual (Agência Nacional do Audiovisual – ANCINAV) que, se num primeiro momento deveria contemplar os segmentos cinematográficos e televisivos, acabou limitado ao cinema (Agência Nacional do Cinema – ANCINE). A resistência dos grandes meios de comunicação ao primeiro modelo deveu-se a questões cujo argumento central se baseava num suposto objetivo, por parte do Estado brasileiro, de controle dos conteúdos a serem produzidos e exibidos.

Embora várias tentativas do Governo em implementar uma política mais abrangente que contemplasse o segmento audiovisual como um todo, seus mecanismos

¹⁹⁷ Apenas a partir da década de 90, foram seis graves crises a assolarem as economias mundiais. A de 1995, com o chamada “quebra do México”, a de 1997, que teve início nos países da Ásia, a de 1998 cujo estopim foi o “calote russo”, a crise cambial brasileira em 1999, a crise argentina, em 2001 e crise nos EUA e Europa, em 2008.

de distribuição e sua veiculação através de todos os meios (salas de cinema, televisões abertas e à cabo e demais segmentos de radiodifusão), o ambiente político do início dos anos 2000 não favorecia um embate mais profundo e promissor.

Fernando Henrique Cardoso estava no fim de seu segundo mandato, arcando com o natural desgaste após 8 anos consecutivos de governo. Também a iminência da eleição de Luis Inácio Lula da Silva, cujo histórico político se mostrava “estatizante” e “centralizador” se constituía como um obstáculo aos avanços das discussões que cercavam a ANCINAV.

Nesse contexto, deve-se entender a Medida Provisória nº 2.228-1 como um resultado possível dentro do ambiente político de então, ainda que aquém das expectativas do governo e de parte dos segmentos do audiovisual.

Em seus 10 Capítulos e 78 Artigos, a Medida traria uma ampla gama de ações e procurava regulamentar o sistema produtivo audiovisual em seus vários aspectos. Dentre os principais dispositivos, destacavam-se a instituição de uma Política Nacional do Cinema; a criação do Conselho Superior do Cinema; a criação da Agência Nacional do Cinema – ANCINE; a organização do Sistema de Informações e Monitoramento da Indústria Cinematográfica e Videográfica [brasileiras]; a criação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE; a constituição dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES; e a criação e normatização de outros programas de fomento e incentivo à atividade audiovisual, como o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro – PRODECINE, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro – PRODAV e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infra-Estrutura do Cinema e do Audiovisual – PRÓ-INFRA.

Essa medida, dentre outras atribuições, 1) instituía uma Política Nacional para o segmento; 2) criava uma Agência Reguladora específica e autônoma, a ANCINE; 3) aprimorava os mecanismos de incentivo via renúncia fiscal, consolidando a tributação a grandes produções nacionais e internacionais em benefício das realizações nacionais e independentes – CONDECINE; 4) normatizava o complexo produtivo, distribuidor e exibidor audiovisual; e 5) aproximada artistas, produtores e distribuidores dos processos de decisão acerca de regulamentação de políticas para o audiovisual brasileiro.

Ainda que houvesse inovações importantes, a Medida Provisória mantinha basicamente a mesma natureza em relação a origem dos recursos. Seja em forma de aprimoramento ou adequação dos mecanismos de incentivos fiscais ou de tributação direta ou indireta sobre segmentos de produção e veiculação de obras audiovisuais, os recursos previstos para serem empregados em todas as atividades contempladas eram, em sua origem, públicos e federais. Isso em um momento em que as políticas públicas do gênero, implementadas a partir do início dos anos 90, mostravam resultados claros de sua pertinência, principalmente no que se refere a quantidade de produções e ampliação do mercado de exibidores e consumidores brasileiros.

Em seu capítulo II, DA POLÍTICA NACIONAL DO CINEMA, a Medida continha o que segue:

Art. 2º A política nacional do cinema terá por base os seguintes princípios gerais: I – promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional; II garantia da presença de obras cinematográficas e videográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado; III – programação e distribuição de obras audiovisuais de qualquer origem nos meios eletrônicos de comunicação de massa sob obrigatória responsabilidade editorial de empresas brasileiras¹⁹⁸; IV – respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras.

Já em relação ao Conselho Superior do Cinema, a Medida previa:

Art. 3º Fica criado o Conselho Superior do Cinema, órgão colegiado integrante da estrutura da Casa Civil da Presidência da República, a que compete: I – definir a política nacional do cinema; II – aprovar políticas e diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, com vistas a promover sua auto-sustentabilidade; III – estimular a presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado; IV – acompanhar a execução das políticas referidas nos incisos I, II e III; V – estabelecer a distribuição da

¹⁹⁸ Este item teria sua redação alterada pela Lei nº 10.454, de 13/05/2002, para “III – programação e distribuição de obras audiovisuais de qualquer origem nos meios eletrônicos de comunicação de massa sob obrigatória e exclusiva responsabilidade, inclusive editorial, de empresas brasileiras, qualificadas na forma do § 1º do art. 1º da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, com a redação dada por esta Lei.”

Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica – CONDECINE para cada destinação prevista em lei. Art. 4º O conselho superior de Cinema será integrado: I pelos Ministros de Estado: *a)* da Justiça; *b)* das Relações Exteriores; *c)* da Fazenda; *d)* da Cultura; *e)* do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; *f)* das Comunicações; e *g)* Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá. II – por cinco representantes da indústria cinematográfica e videográfica nacional, que gozem de elevado conceito no seu campo de especialidade, a serem designados por decreto, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

No texto vemos contempladas as questões que tratam de preservação da diversidade da cultura nacional, dos objetivos de incentivo à formação de uma indústria cinematográfica, bem como a participação direta dos agentes produtores e veiculadores do audiovisual. A sociedade também como protagonista de parte dos processos decisórios da gestão.

Mais uma vez, lembrando Néstor García Canclini,

... [a] “sociedade civil” está formada por *cidadãos* que são também *espectadores* e consumidores, tudo ao mesmo tempo. A esta altura dos êxitos e fracassos de cada um dos três, é razoável não conceber nem os Estados, nem os meios de comunicação, nem o mercado como onipotentes. Tampouco podemos entender os cidadãos sem levar em conta os atores estatais e as indústrias culturais. (CANCLINI, 2008, p. 38)

A respeito dessa diversidade de “atores protagonistas”, chamamos a atenção para os representantes do poder público na constituição do Conselho. Ao todo, seriam sete integrantes de importantes Ministérios, incluindo, obviamente, o da Cultura. Dada sua relevância no contexto econômico e social brasileiros, o audiovisual mantinha as atenções do Governo Federal voltadas para si, explicitadas na presença de vários ministérios no que tange à formação de todas as estruturas ligadas aos novos mecanismos criados.

Com essas considerações, podemos estabelecer um paralelo entre os objetivos do poder público brasileiro para o audiovisual e alguns dos preceitos que norteiam as ações públicas francesas para o mesmo segmento.

Em primeiro lugar, no que se refere à identidade nacional. No caso brasileiro, vemos que “a promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo

ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional” se aproxima aos procedimentos franceses de “regulação e proteção de seus bens culturais para salvaguardar não apenas um mercado produtivo interno, mas sobretudo, costumes e identidades que caracterizam a França para si própria e para todo o mundo”¹⁹⁹.

Igualmente significativos seriam as incorporações de diversos Ministérios na organização do Conselho Superior de Cinema no Brasil. Ainda que no caso Francês a participação de Ministérios se dê na distribuição direta de recursos para investimentos em políticas culturais, o Conselho brasileiro seria presidido pelo Ministro Chefe da Casa Civil e contaria com a participação de seis outros importantes Ministérios, incluindo, evidentemente, o Ministério da Cultura.

Também relevante seria a instituição do dispositivo que proporcionava “garantia da presença de obras cinematográficas e videográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado”. A exemplo da “exceção cultural francesa”, o Estado passava a intervir diretamente na delimitação dos espaços de atuação nos segmentos de produção, divulgação e veiculação privados de obras cinematográficas.

Como resultado direto dessas políticas, podemos considerar os dados referentes ao número de filmes produzidos no Brasil, que passariam de 31, em 2001, ano da publicação da medida provisória 2.228, e 24 em 2002, para 82 em 2009 e 75 em 2010²⁰⁰.

Veremos mais adiante alguns dos resultados imediatos advindos dessas ações públicas diretas para os segmentos do cinema e do audiovisual.

A Agência Nacional do Cinema – ANCINE

Através da mesma Medida Provisória 2.228-1, em seu capítulo IV, era criada a Agência Nacional do Cinema – ANCINE:

¹⁹⁹ Ver Capítulo I, p. 63.

²⁰⁰ Lembre-se que esses números se referem às produções cinematográficas inseridas efetivamente no mercado nacional. Os números absolutos são mais significativos ainda.

Art. 5º Fica criada a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, autarquia especial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, observado o disposto no art. 62 desta Medida Provisória, órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videográfica, dotada de autonomia administrativa e financeira.

Note-se um detalhe além da novidade em si. Trata-se do Ministério ao qual a ANCINE estaria vinculada: Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior²⁰¹. Não apenas na retórica do poder público, mas também atendendo aos anseios do audiovisual como um todo, o cinema brasileiro passava a ser considerado como estratégico para o desenvolvimento do país, através do fomento à formação e consolidação de uma “indústria cinematográfica nacional” (grifo nosso).

Os números globais apresentados a partir dos anos 90, após a instituição de políticas públicas diretas de incentivo para o segmento mostravam resultados positivos e ratificavam sua importância para todo o contexto social, político e econômico brasileiros. Ainda que possam ser relativizados por análises críticas a respeito de modelos de investimento público, as Leis Rouanet, do Audiovisual e demais ações de estímulo à produção, distribuição e exibição audiovisual no Brasil, haviam mostrado resultados efetivos, evidenciado o potencial realizador brasileiro.

É claro que no que diz respeito aos aspectos econômicos, os dados do crescimento do segmento devem ser inseridos em um amplo contexto de políticas de Estado, cujos impactos seriam sentidos pela sociedade como um todo. A contenção pelo Plano Real em 1994, ainda no Governo Itamar Franco, do processo hiper-inflacionário vivido pelo país havia décadas, seria a primeira de um conjunto de ações importantes. Outras, também de envergadura, viriam no início nos anos 2000, mais precisamente após a posse de Luiz Inácio Lula da Silva.

Diversos programas de distribuição de renda e estímulo ao desenvolvimento de pequenos e médios empreendimentos resultariam em uma expansão econômica importante no Brasil, baseada sobretudo no consumo interno, com impactos para a economia como um todo. Suas consequências para a sociedade não excluem,

²⁰¹ Em 2003, a ANCINE passaria a ser vinculada ao Ministério da Cultura.

naturalmente, o incremento das atividades relacionadas à cultura, tanto nos aspectos de produção quanto de consumo. Com a progressiva inserção de grande parcela da população nas chamadas classes D e C, resultado de políticas públicas e de um conseqüente aumento do poder aquisitivo dos brasileiros, as atividades relacionadas às indústrias do entretenimento seriam positivamente afetadas, ampliando a demanda por um aumento em suas produções e meios de exibição e exposição.

Assim, a criação da ANCINE, com atribuições tanto regulatórias quanto de fomento à atividade cinematográfica e audiovisual, pode ser vista também como fruto do crescimento expressivo global do Brasil e não apenas como uma ação segmentada baseada em pressões políticas localizadas.

Dentre seus vários objetivos e atribuições, destacavam-se os que seguem:

Art. 6º A ANCINE terá por objetivos: I – promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e *videofonográfica (grifo nosso)* nacional em sua área de atuação; ... IV – promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica nacional visando o aumento da produção e da exibição das obras cinematográficas brasileiras; ... VI – estimular a diversificação da produção cinematográfica e videofonográfica nacional e o fortalecimento da produção independente e das produções regionais com vistas ao incremento de sua oferta e à melhoria permanente de seus padrões de qualidade; ... IX – garantir a participação das obras cinematográficas e videofonográficas de produção nacional em todos os segmentos do mercado interno e estimulá-la no mercado externo; ...

Destacamos ainda, mais dois artigos relacionados ao contido acima:

Art. 7º A ANCINE terá as seguintes competências: I – executar a política nacional de fomento ao cinema, definida na forma do art. 3º; II – fiscalizar o cumprimento da legislação referente à atividade cinematográfica e videofonográfica nacional e estrangeira nos diversos segmentos de mercados, na forma de regulamento; VIII – gerir programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; ... Art. 9º Compete à Diretoria Colegiada da ANCINE: ... IV – cumprir e fazer cumprir as políticas e diretrizes aprovadas pelo Conselho Superior de Cinema;...

Em relação ao exposto, chamamos a atenção para dois pontos importantes a serem observados, quais sejam, a expressão “videofonográfica” utilizada no corpo da Medida no que concernia às atribuições da ANCINE, e a competência da Agência em gerir programas e mecanismos de “fomento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional”.

Se por um lado, não havia sido possível a criação de uma Agência que englobasse todos os segmentos produtivos relacionados ao audiovisual, entenda-se as Redes de TV abertas e à cabo, por outro, nas atribuições da ANCINE estavam contidos mecanismos que a permitiriam gerenciar a produção de conteúdos para essas redes, inclusive e principalmente através dos dispositivos que se utilizavam da Lei Audiovisual e/ou Rouanet, fontes financeiras de quase todo o mercado produtor brasileiro²⁰². Assim, o aspecto de regulação do financiamento público para conteúdos televisivos, por exemplo, ficava a cargo de uma Autarquia Federal.

Ora, se também nos objetivos e competências da ANCINE estavam explicitamente relacionados

Art. 6º (...) III – aumentar a competitividade da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional por meio do fomento à produção, à distribuição e à exibição nos diversos segmentos de mercado; Art. 7º A ANCINE terá as seguintes competências:...V – regular, na forma da lei, as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação; ... VIII – gerir programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; ... IX – estabelecer critérios para a aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; XI – *aprovar e controlar (grifo nosso)* a execução de projetos de co-produção, produção, distribuição, exibição e infraestrutura técnica a serem realizados com recursos públicos e

²⁰² Devido aos seus altos custos, as produções cinematográficas, ainda que contem com recursos oriundos de leis de incentivo ou programas públicos de estímulo de outras instâncias do poder, sua principal fonte de financiamento são os mecanismos federais, como veremos mais adiante.

incentivos fiscais, ressalvadas as competências dos Ministérios da Cultura e das Comunicações²⁰³; ...

fica patente que à ANCINE, ainda que indiretamente, seriam delegadas responsabilidades de amplo alcance em todos os segmentos do audiovisual, incluindo os conteúdos produzidos pra Redes de TVs abertas e à cabo.

Além da gestão dos recursos da Lei Rouanet para cinema e vídeo e, naturalmente, da Lei do Audiovisual, outros dispositivos legais de sua estrutura lhe permitiriam uma grande margem de atuação direta sobre fundos oriundos de contribuições relativas ao mercado de exibição de produções audiovisuais estrangeiras.

Assim, vemos aqui uma certa semelhança, ainda que em contextos bastante diferentes, das ações brasileiras em relação ao *Financial Interest and Syndication Rule*, o *Fin-Syn*, do *Federal Communication Commition*²⁰⁴.

Como vimos, ao legislar sobre o licenciamento de conteúdos produzidos para exibições nas redes de televisão, o governo dos Estados Unidos implementou mecanismos que estimularam o crescimento da participação de produtores independentes em sua produção interna. No Brasil, ainda que para um mercado bastante modesto se comparado ao daquele país, as novas regras atribuídas à ANCINE pela Medida Provisória 2.228-1 visavam, da mesma maneira, estimular a participação de setores independentes nos diversos níveis de produção, valorizar a diversidade cultural brasileira, aprimorar os domínios técnicos do segmento, ampliar a democratização da ocupação dos espaços televisivos e, por extensão, abrir novas fronteiras no mercado internacional²⁰⁵.

²⁰³ Lembre-se que o gerenciamento da Lei Rouanet, desde a aprovação dos projetos até suas prestações de contas, é de responsabilidade do Ministério da Cultura e a regulamentação das atividades das TVs abertas e à Cabo, do Ministério das Comunicações.

²⁰⁴ Ver capítulo I, páginas 50 e 51.

²⁰⁵ Há várias instituições, públicas e privadas, cujas ações são voltadas para a ampliação de mercados exibidor e consumidor nos planos nacional e internacional, através de inúmeras iniciativas para os segmentos produtivos do audiovisual. Dentre elas podemos citar a Divisão de Promoção do Áudio-Visual (DAV) do Ministério das Relações Exteriores, criado em 2007; a Associação Brasileira de Produtras Independentes de Televisão – ABPITV, fundada em 1999; e o Cinema do Brasil, fundado em 2006, que recebe apoio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, das Relações Exteriores e da ANCINE. A despeito de suas importância, não nos deteremos com mais pormenores sobre suas atividades, deixando essa tarefa a futuras pesquisas sobre o tema.

Em adição a esses dispositivos, à ANCINE também seria atribuído legislar sobre os mecanismos que possibilitariam o recebimento de recursos públicos por parte de todo o setor produtivo audiovisual:

Art. 22. É obrigatório o registro das empresas de produção, distribuição, exibição de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais ou estrangeiras na ANCINE, conforme disposto em regulamento. Parágrafo único: Para se beneficiar de recursos públicos ou incentivos fiscais destinados à atividade cinematográfica ou videográfica a empresa deve estar registrada na ANCINE.

As implicações dessas medidas para todo o mercado audiovisual brasileiro foram bastante importantes. No caso de obras brasileiras, a obrigatoriedade do registro junto a ANCINE resultava no fornecimento do Certificado de Produto Brasileiro – CPB²⁰⁶, sobre as quais incidiriam tributações diferenciadas em relação às produções estrangeiras. Os recursos daí advindos seriam aplicados em programas de fomento à própria atividade audiovisual, prioritariamente às produções independentes.

A principal ferramenta de financiamento público baseada em tributação direta às obras audiovisuais estaria prevista no capítulo VI da Medida Provisória 2.228-1, a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE. Seus recursos seriam canalizados para o Fundo Nacional da Cultura – FNC, gerenciado pelo Ministério da Cultura²⁰⁷, e não pela ANCINE:

Art. 32. A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE terá por fato gerador a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a quem forem destinadas. Art. 33. A CONDECINE será devida uma única vez a cada cinco anos para cada segmento de mercado, por: I – título ou capítulo de obra cinematográfica ou videográfica destinada aos seguintes segmentos de mercado: *a)* salas de exibição; *b)* vídeo doméstico, em qualquer suporte; *c)* serviço de radiodifusão de sons e imagens; *d)* serviços de comunicação eletrônica de massa por

²⁰⁶ Art. 28 da Medida Provisória 2.228-1 de 6 de setembro de 2001.

²⁰⁷ Ver Fundo Nacional de Cultura (FNC), páginas 157 a 161 desta tese.

assinatura; e) outros mercados (...). Art. 34. O produto da arrecadação da CONDECINE será destinado ao Fundo Nacional da Cultura – FNC e alocado em categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual, para aplicação nas atividades de fomento relativas aos Programas de que trata o art. 47, desta Medida Provisória... Art. 38. As atividades de arrecadação e fiscalização da CONDECINE serão exercidas pela ANCINE. Parágrafo único. O disposto neste artigo não exclui a competência da Secretaria da Receita Federal para dispor sobre matéria tributária relativa à incidência de que tratam o parágrafo único do art. 32 e o § 2º do art. 33²⁰⁸.

A Medida 2.228-1 ainda introduziu outros três dispositivos importantes para o cinema e o audiovisual brasileiros. Um deles foi a instituição dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES, em moldes parecidos a outros mecanismos previstos na Lei Rouanet:

Art. 41. Os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES, serão constituídos sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, e administrados por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil²⁰⁹. Art. 43. Os recursos captados pelo FUNCINES serão aplicados, na forma do regulamento, em projetos e programas que, atendendo aos critérios e diretrizes estabelecidos pela ANCINE, sejam destinados a: I – obras cinematográficas brasileiras de produção independente; II – construção, reforma e recuperação das salas de exibição; III – aquisição de ações de empresas nacionais de capital aberto constituídas para a produção, comercialização, distribuição ou exibição de obras cinematográficas brasileiras de produção independente; IV – obra cinematográfica ou videofonográfica seriada produzida com no mínimo três e no máximo vinte e seis capítulos e telefilmes brasileiros de produção independente.

Os outros dois, voltados ao fomento à produção audiovisual brasileira, ambos sob responsabilidade da ANCINE, traziam em seus conteúdos o que segue:

²⁰⁸ Este último Artigo teria sua redação reformulada pela Lei 10.454, de 13/05/2002 para: “Art. 38. A administração da CONDECINE, inclusive as atividades de arrecadação, tributação e fiscalização, compete à: I – Secretaria da Receita Federal, na hipótese do parágrafo único do art. 32; II – ANCINE, nos demais casos.”

²⁰⁹ Redação final reformulada pela Lei nº 11.437, de 2006, onde vemos a inclusão do que segue: “Art. 41... Banco Central do Brasil “ou por agências e bancos de desenvolvimento.”” (*grifo nosso*)

Art. 47. Como mecanismos de fomento de atividades audiovisuais, ficam instituídos, conforme normas a serem expedidas pela Ancine: I – o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro – PRODECINE, destinado ao fomento de projetos de produção independente, distribuição, comercialização e exibição por empresas brasileiras; II – o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro – PRODAV, destinado ao fomento de projetos de produção, programação, distribuição, comercialização e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente; III – o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infra-Estrutura do Cinema e do Audiovisual – PRÓ-INFRA, destinado ao fomento de projetos de infraestrutura técnica para a atividade cinematográfica e audiovisual e de desenvolvimento, ampliação e modernização dos serviços e bens de capital de empresas brasileiras e profissionais autônomos que atendam às necessidades tecnológicas das produções audiovisuais brasileiras.

Como vemos, o governo federal dava mostras de seu interesse à implementação de ferramentas públicas, não apenas para o investimento dos segmentos produtivos do audiovisual, mas sobretudo para a ampliação e aprimoramento dos dispositivos de gestão pública, a maioria deles sob responsabilidade da ANCINE.

No entanto, é importante lembrarmos da existência, no Ministério da Cultura, de uma Secretaria específica para o Audiovisual. As ações previstas pela Medida Provisória 2.228-1 viriam se somar a outras já existentes naquela Secretaria. Assim, há que se perceber também o empenho do poder público em criar mecanismos de interação entre as atividades e responsabilidades dessas duas instituições gestoras, principalmente os implementados com recursos oriundos de atividades cinematográficas e audiovisuais, canalizados para o Fundo Setorial do Audiovisual, gerido pelo Fundo Nacional de Cultura – MinC.

Esses recursos serviriam para implementar ou incrementar projetos de fomento à atividade audiovisual, levados à cabo tanto pela SAV/Ministério da Cultura, quanto pela ANCINE. Destacaremos aqui dois. Um deles, anterior à Medida Provisória e à própria ANCINE, mantido após 2001, visava a produção cinematográfica brasileira. Trata-se do “Concurso de Apoio à Produção de Obras Cinematográficas Inéditas, de Longa Metragem de Ficção de Baixo Orçamento – BO”.

O outro, voltado para produções televisivas, constituiu-se como um dos mais importantes mecanismos de fomento à diversidade cultural brasileira, através do estímulo à produção documental nacional. O “Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro – DocTV”, abrangeria todos os estados brasileiros, além do Distrito Federal.

Em ambos os casos²¹⁰, através de editais nacionais (BO) e regionais (DocTV) de concorrência, recursos do Fundo Nacional da Cultura seriam repassados a propostas e projetos aprovados por comissões específicas, constituídas por representantes do poder público e dos segmentos artísticos, como previsto em Lei.

Esses são, a nosso ver, dois exemplos de impacto de ações efetivas e diretas do poder público para o cinema e o audiovisual nacionais. Vamos a eles.

Os editais de Baixo Orçamento - BO

Os editais de Longa Metragem de Ficção de Baixo Orçamento (BO), foram implementados com recursos do Fundo Setorial do Audiovisual – Fundo Nacional de Cultura. Os recursos seriam investidos na produção de filmes longas-metragens visando o mercado exibidor de salas de cinema de todo o país. Entre os anos 2000 e 2010, foram realizados nove editais nacionais de concorrência, premiando 56 projetos de baixo orçamento. Um número relevante se comparado ao volume global de filmes produzidos no período, como veremos na tabela adiante.

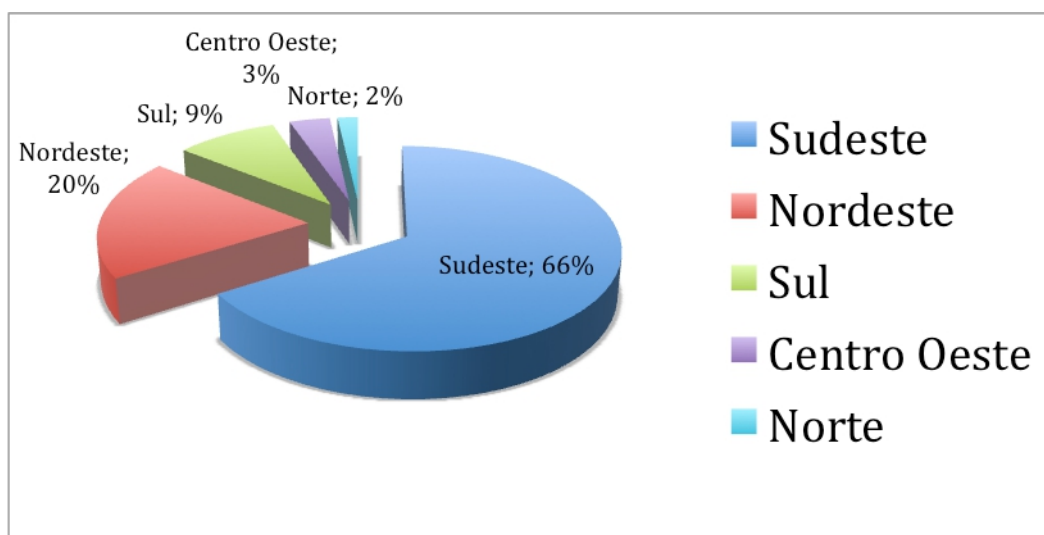
Entretanto, há que se considerar um outro fator relacionado a um dos princípios reguladores da Lei Rouanet, onde estão contidos os elementos que instituíram o FNC, fonte dos recursos empregados no Programa BO. Como vimos, no Artigo 1º da Lei 8.313, lemos, dentre vários outros objetivos, a promoção, o estímulo e a valorização da regionalização da produção artística nacional, a proteção às expressões culturais legítimas e aos criadores de todo o Brasil, a salvaguarda das manifestações plurais que

²¹⁰ Todos os filmes realizados pelos dois editais, com informações sobre proponentes e estados de origem, constam de nossos anexos.

representassem a identidade nacional e a garantia dos meios de manutenção dos modos de viver, sentir e fazer de todas as naturezas brasileiras.

Nesse sentido, veremos que houve pouca representatividade da diversidade cultural brasileira, pelo menos se levarmos em conta os Estados de origem dos contemplados nos editais mencionados. Os dados são emblemáticos: São Paulo, 20 filmes (35,7%); Rio de Janeiro, 15 filmes (26,8%); Ceará, 5 filmes (8,9%); Pernambuco, 3 filmes (5,3%); Bahia, 3 filmes (5,3%); Rio Grande do Sul, 3 filmes (5,3%); Minas Gerais, 2 filmes (3,6%); Paraná, 2 filmes (3,6%); Distrito Federal, 2 filmes (3,6%); e Amazonas, 1 filme (1,8%).

Se considerarmos as Regiões brasileiras, os números são ainda mais impressionantes: Sudeste, 37 filmes; Nordeste, 11 filmes; Sul, 5 filmes; Centro Oeste, 2 filmes; Norte, 1 filme. Em termos percentuais, essa produção ficaria assim distribuída:



Em que pese as diferenças populacionais e considerando as tradições culturais distintas de cada Estado ou Região brasileiros, a concentração de investimentos públicos diretos através dos mecanismos previstos na Lei 8.313 parecem manter a tendência apresentada pelos números relativos às ações com a participação da iniciativa privada. Como vimos, há uma realidade similar para recursos aplicados através do Mecenato.

Essa comparação se apresenta como um indício de que os problemas de concentração parecem advir de uma cultura nacional, presente tanto em setores públicos

quanto privados da gestão. Se levada em conta a distribuição de investimentos federais pelos mecanismos da Lei Rouanet, o estímulo à regionalização e a diversificação da produção nacionais têm sido extremamente modestos.

De outro modo, se a justificativa para tal concentração estivesse contida em questões relacionadas à competência técnica, por exemplo, programas de qualificação poderiam ter sido desenvolvidos e implementados para os editais BO, visando a superação do problema. Essa seria uma ação pública esperada, se considerarmos o contido na própria Lei Rouanet e em muitos dos dispositivos públicos voltados para o fomento ao cinema e ao audiovisual brasileiros.

Outra questão de relevância dos editais BO refere-se ao fato de que o programa visava unicamente a produção dos filmes, não contemplando o ambiente de disputa no mercado de divulgação, distribuição e exibição.

Ora, como resultado prático de todo o conjunto de ações públicas descritas no que tange à produção, o cinema brasileiro já vinha dando mostras de seu vigor. Vejamos os dados comparativos entre os anos de 91 a 2010²¹¹:

	Nº filmes	R\$ investidos	Público F.N.²¹²	Público global	Salas
91	17	Prejudicado	Prejudicado	95.093.000	1511
92	7	Prejudicado	Prejudicado	75.000.000	1400
93	8	Prejudicado	Prejudicado	70.000.000	1250
94	3	Prejudicado	Prejudicado	75.000.000	1289
95	4	30.535.481	2.900.000	85.000.000	1033
96	7	79.552.563	1.200.000	62.000.000	1365
97	12	123.833.291	2.400.000	72.000.000	1075
98	23	78.695.017	3.600.000	70.000.000	1300
99	22	80.494.455	5.100.000	70.000.000	1350
00	26	72.758.730	7.200.000	72.000.000	1480
01	31	116.772.168	6.900.000	75.000.000	1620
02	24	69.074.000	7.800.000	90.865.988	1635
03	30	118.166.000	22.000.000	105.031.457	1817
04	30	145.177.140	16.400.000	117.451.863	1997
05	30	130.106.600	10.700.000	93.602.863	2045

²¹¹ Os dados se referem, pela ordem, a: 1) número de filmes produzidos; 2) valores públicos investidos através da Lei do Audiovisual, Lei Rouanet, Conversão da Dívida, Programa Mais Cinema, Orçamento da União, Artigo 39 (CONDECINE 3%) e Funcines; 3) público de filmes nacionais; 4) público global; e 5) número de salas exibidoras. Fonte: Filme B. Disponível em <http://www.filmeb.com.br>. Acessos entre 2009 a 2012.

²¹² Público de Filmes Nacionais.

06	51	170.260.800	9.900.000	90.283.635	2045
07	51	153.712.800	10.300.000	89.319.290	2050
08	73	151.414.200	8.800.000	89.109.595	2063
09	82	119.560.800	15.900.000	112.762.168	2096
10	75	154.137.225	25.600.000	134.957.942	2225

É importante salientarmos que os números acima se referem exclusivamente à produção de longas metragens. A quase totalidade deles, com recursos oriundos de orçamentos públicos, seja através de repasse direto, nos moldes do BO e editais similares, ou de ações vinculadas às Leis do Audiovisual e Rouanet, com a participação da iniciativa privada.

No que concerne à distribuição e exibição, vimos que as ações federais previam reservas de mercado no escopo das normatizações da ANCINE, do Conselho Superior de Cinema e de outros mecanismos. Cotas de telas nas salas exibidoras e nas grades televisivas sensibilizariam o mercado nacional a partir do início dos anos 2000, principalmente àquelas produções nacionais que estivessem vinculadas a grandes produtoras e distribuidoras, nacionais ou estrangeiras.

Como resultado, as produções independentes brasileiras não contariam, efetivamente, com ações públicas visando o estabelecimento de mecanismos para suas inclusões num mercado consumidor em expansão. Ainda assim, os dados brasileiros relativos ao número de espectadores para o triênio 2008/09/10²¹³ foram extremamente favoráveis, na contramão do que ocorria em todos os demais países por nós analisados:

	2008	2009	Dif. % 2008/2009	2010	Dif. % 2009/2010
Público total	89,1 milhões	112,7 milhões	+ 26,4%	134,9 milhões	+ 19,7%
Público filme nacional	8,8 milhões	15,9 milhões	+ 80,6%	25,6 milhões	+ 61,0%
Público filme estrangeiro	80,3 milhões	96,8 milhões	+ 20,5%	109,3 milhões	+ 12,9%

Entretanto, ainda que possamos ver um aumento expressivo de público para os filmes nacionais, a presença de títulos com mais de 100.000 espectadores foi da ordem de

²¹³ Fonte: Filme B. Disponível em www.fimeb.com.br

94, ou 15,51% de um total de 606 produções entre 1991 e 2010²¹⁴. Dos 518 filmes restantes, 188 deles, ou 31%, tiveram menos de 20.000 pagantes, a maioria não chegando perto dos 10.000. Portanto, 324 longas-metragens, ou 53,4%, se localizaram na margem entre 20.000 e 100.000 espectadores. Um número expressivo, sem dúvida, mas que também demonstra o caminho longo a ser percorrido no que concerne à conquista do mercado consumidor interno.

Ações mais afirmativas nesse segmento, ao que parece, se constituíram como um hiato entre o que deveria ser e o que ainda não é. A exposição, para os próprios brasileiros, da sua diversidade cultural mostrada pela produção cinematográfica nacional, pairava no horizonte do possível, ainda que distante.

Nunca tanta gente assistiu tantos filmes como agora, mas o público dos cinemas é menor do que há vinte anos em quase todos os países latino-americanos, Europa e Estados Unidos. Cinema assiste-se na televisão, em vídeos, em DVD e, às vezes, pela internet. O vídeo foi-se convertendo, desde que irrompeu no mercado em meados dos anos oitenta, na forma dominante de assistir cinema. Mesmo os cinéfilos que vão ao cinema todo mês alugam dois ou três filmes por semana. Muitos dos que gostam de assistir vídeos vão aos cinemas, mas, então, tão importante quanto o filme é o passeio com a família, a reunião com os amigos e a saída noturna: sai-se de casa para desfrutar, além do filme, a ritualidade anterior e posterior à exibição. (CANCLINI, 2008 b, p. 25)

A esse respeito e por suas importâncias e ligação como o objeto de nossos estudos, cabe destacar aqui duas ações públicas voltadas para a ampliação do acesso às produções cinematográficas em salas de cinema, ambas com resultados efetivos fora de nosso recorte temporal.

A primeira delas, o “Cinema Mais Cultura” (2009), estava contida em um programa do Governo Federal denominado “Mais Cultura”, lançado dois anos antes, em 2007, que contemplava diversos segmentos artísticos, dentre eles o cinema:

²¹⁴ Fonte: Database Filme B compilada pelo autor. Disponível em <http://www.filmeb.com.br>. Acessos entre 2009 a 2012.

Voltado principalmente para a população de baixa renda, em especial para jovens socialmente vulneráveis, o “Mais Cultura” possibilita que os cidadãos tenham acesso à cultura e, inclusive, participem dessas manifestações em suas comunidades. Os programas “Cine Mais Cultura” e “Espaço Mais Cultura”, são exemplos desta demanda, que exigem áreas especiais para suas atividades. Esses locais são construídos, recuperados ou ampliados para reunir jovens e famílias e promover a integração de diferentes grupos.²¹⁵

O programa Cine Mais Cultura

...disponibiliza equipamento audiovisual de projeção digital, obras brasileiras do catálogo da Programadora Brasil e oficina de capacitação cineclubista, atendendo prioritariamente periferias de grandes centros urbanos e municípios, de acordo com indicadores utilizados pelo Programa Territórios da Cidadania.²¹⁶

A segunda delas, o Programa Cinema Perto de Você, seria instituída pela lei 12.599, de 23 de março de 2012:

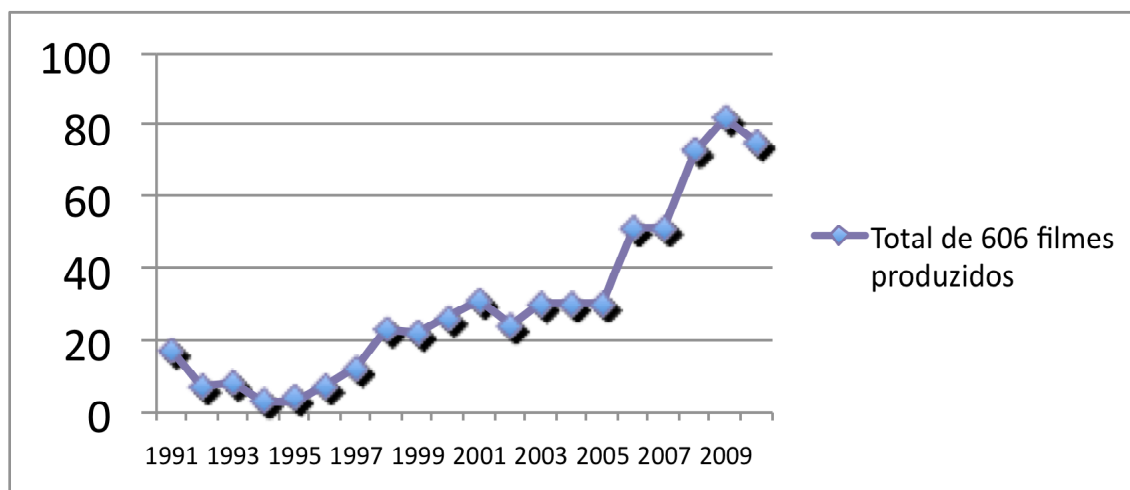
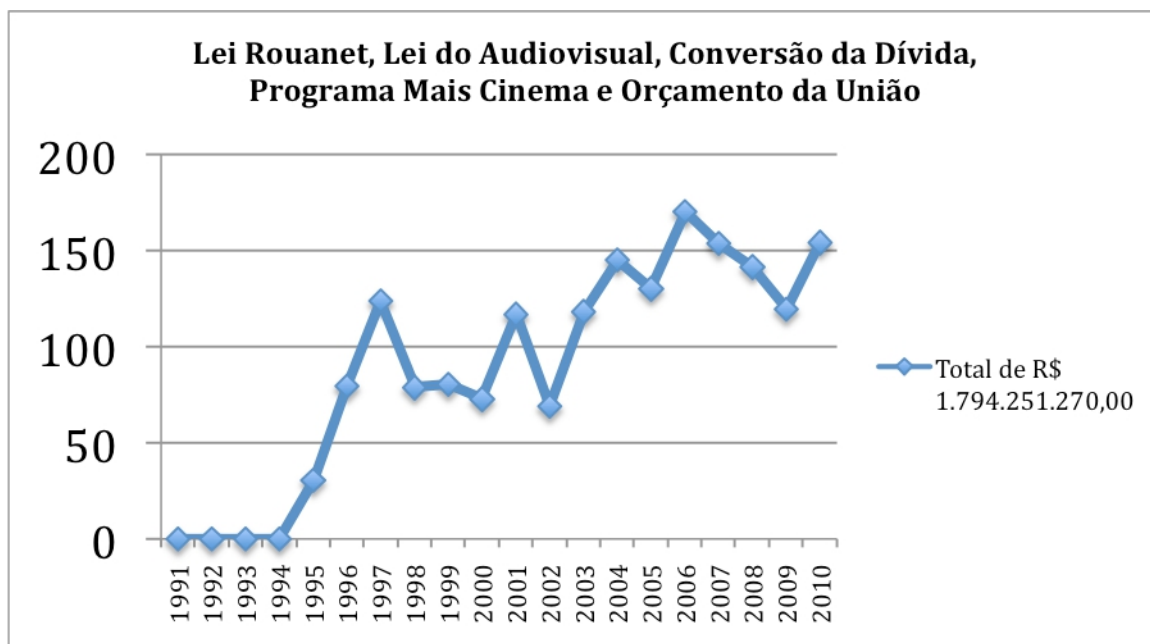
Art. 9º. Fica instituído o Programa Cinema Perto de Você, destinado à ampliação, diversificação e descentralização do mercado de salas de exibição cinematográfica no Brasil, com os seguintes objetivos: I – fortalecer o segmento de exibição cinematográfica, apoiando a expansão do parque exibidor, suas empresas e sua atualização tecnológica; II – facilitar o acesso da população às obras audiovisuais por meio da abertura de salas em cidades de porte médio e bairros populares das grandes cidades; III – ampliar o estrato social dos frequentadores de salas de cinema, com atenção para políticas de redução de preços dos ingressos; e IV – descentralizar o parque exibidor, procurando induzir a formação de novos centros regionais consumidores de cinema. Art. 10. O Programa Cinema Perto de Você compreende: I – linhas de crédito e investimento para implantação de complexos de exibição; II – medidas tributárias de estímulo à expansão e à modernização do parque exibidor de cinema; e III – o Projeto Cinema da Cidade. Parágrafo único. Nas salas cinematográficas atendidas pelo Programa Cinema

²¹⁵ Disponível em <http://www.brasil.gov.br/sobre/cultura/iniciativas/mais-cultura> Acessado em 17/12/2012.

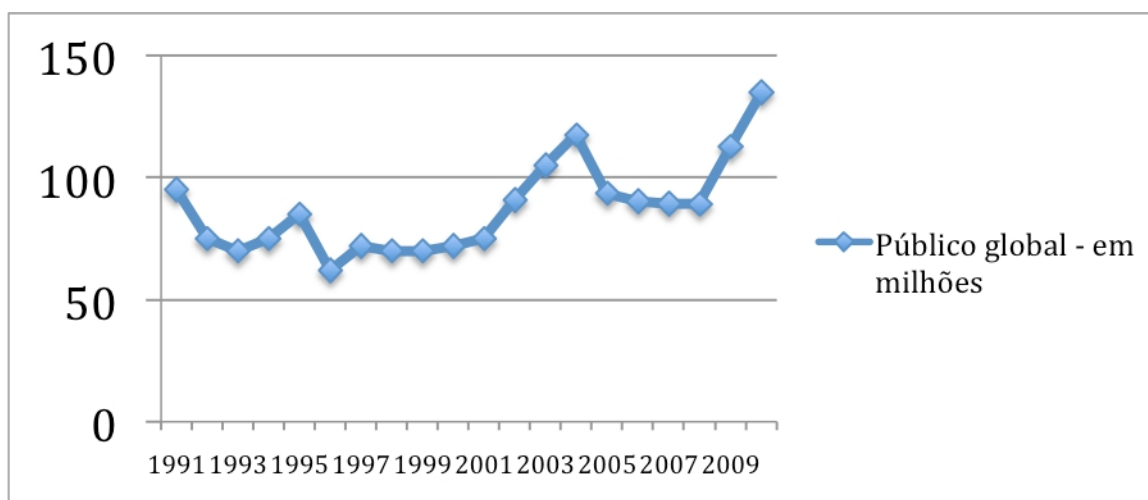
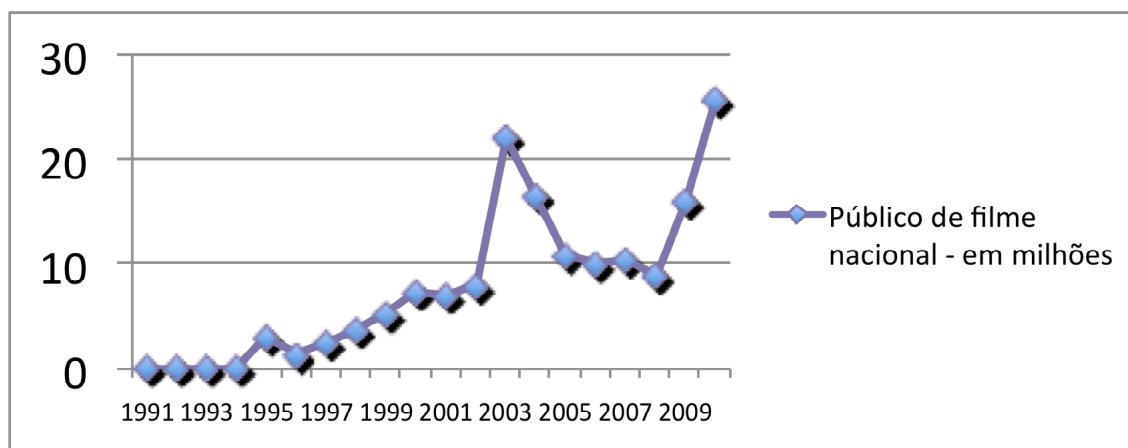
²¹⁶ <http://www.cinemaiscultura.org.br/> Acessado em 13/01/2013.

Perto de Você, deverá ser priorizada a exibição de filmes nacionais.²¹⁷

Como dissemos, a implementação e/ou os resultados efetivos de ambas as ações estão contidas fora de nosso recorte temporal, motivo pelo qual apenas as expusemos neste momento sem, no entanto, nos aprofundarmos nas consequências delas advindas.



²¹⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12599.htm
Acessado em 17/01/2013.



O DocTV

No que se refere aos estímulos públicos diretos à produção audiovisual voltada para a televisão, a história parece ser sensivelmente diferente.

Para o projeto DocTV, os objetivos e as ações efetivadas visaram não apenas a produção de conteúdo, mas também a garantia de sua veiculação através de um instrumento existente em todo o país, a Rede Pública de Televisão. Como explica Orlando Senna, ex-Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura:

O que estávamos buscando? Integração da produção independente com a televisão pública, uma rede pública de televisão cobrindo todo o território nacional para veicular o programa, conteúdos de qualidade realizados em todo o país. A primeira decisão foi que seriam documentários no formato de TV de 52 minutos, com temática ampla, aberta, e a montagem de um círculo nacional de televisão a partir da frágil rede TV Cultura já existente e tendo como alavanca o próprio programa. (DOCTV: Operação de Rede, 2011, p. 16)

As produções teriam investimentos realizados com recursos federais do Fundo Nacional de Cultura, que cobriria 80% do custos. Os 20% restantes, seriam de responsabilidade das emissoras de televisão envolvidas no projeto:

(...) Borgneth²¹⁸ propôs que cada emissora ficasse responsável pela realização de um programa e cobrisse 20% de seu custo, os restantes 80% cobertos pelos recursos federais. (...) uma emissora pública carente de programação e de dinheiro para produzir ou comprar essa programação, arca com um quinto do custo de um programa, podendo ser em serviços, e recebe em troca 27 programas para a sua grade. O número 27 se referia, claro, aos Estados da federação. (*Idem*, p. 17)

Um grande “negócio” para todas as partes. Produtores e realizadores receberiam investimentos diretos em suas produções com garantia de veiculação nacional. As emissoras de televisão teriam acesso a 27 documentários de 52 minutos, oriundos de todos os estados brasileiros, contemplando parte da diversidade cultural nacional.

A coordenação do programa ficaria a cargo do Governo Federal, ainda que outros segmentos do poder público e de setores privados da produção audiovisual estivessem também envolvidos:

Participam, de forma coordenada, o Ministério da Cultura (MinC), a TV Cultura, de São Paulo, a Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC), e a Associação Brasileira de Documentaristas e Curta-Metragistas (ABD). Dessa forma, o DOCTV fundou-se a partir do compartilhamento de responsabilidades entre os diversos níveis do setor público (federal, estadual e municipal), as TVs estaduais

²¹⁸ Mario Borgneth, ex-coordenador nacional do DocTV (2003 a 2008).

e a sociedade (TVs públicas e representação da produção independente), desde a formulação do programa até a execução. (*Ibidem*, p. 27)

A participação “desde a formulação do programa até a execução” se dava por conta do formato compartilhado de coordenação do projeto, em todas as suas etapas. No que se refere ao conteúdo dos editais regionais de concorrência que seriam publicados, passando pela sistemática de administração do processo de escolha, até a produção efetiva dos programas, cada passo seria amplamente debatido pelas partes integrantes, sob coordenação da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura.

Nas palavras de Silvio Crespo:

Lançado ao público em maio de 2003, o DOCTV tem em sua primeira etapa uma oficina com gestores do programa. Em seguida, é feito o lançamento do concurso e das oficinas nos Estados, todas gratuitas, das quais qualquer pessoa pode participar para entender o DOCTV e submeter seu projeto. Posteriormente, é feita a seleção dos contemplados, por Estado. Uma vez contratados, os autores e produtores participam de oficinas com documentaristas consagrados, que compartilham sua experiência na forma de um debate coletivo, [e] não de um treinamento ou consultoria. (...) Depois disso, os filmes começam a ser produzidos. Existe ainda, mais uma oficina e, após 24 meses no total, os documentários são exibidos na televisão, aproveitando a rede nacional de TVs públicas. (DOCTV Operação de Rede, 2011, p. 27 e 28)

Essa dinâmica foi estabelecida já no primeiro DocTV, em 2003, e permaneceu até a quarta edição do programa, seis anos depois, ainda que com adequações e ajustes. Ao todo, houve quatro edições realizadas nos anos de 2003/04, 2004/05, 2006/07 e 2008/09²¹⁹.

Para a primeira delas, foram produzidos 26 filmes abrangendo 19 Estados mais o Distrito Federal. Para a segunda e terceira edições, esse número foi ampliado para 35 documentários, representantes de todos os Estados brasileiros, além do Distrito Federal. Para a quarta, foram programados editais estaduais complementares, que ampliaram para

²¹⁹ O primeiro ano corresponde a abertura/publicação dos editais de concorrência e o segundo, o da produção e veiculação dos programas.

55 o número de programas realizados. Essas produções contaram com recursos adicionais oriundos das dotações orçamentárias de emissoras públicas estaduais de televisão e parcerias público-privadas, como vemos a seguir:

Considerado um dos mais bem sucedidos projetos do setor audiovisual brasileiro, o Programa [DocTV] vai selecionar 35 projetos de documentários nos 26 estados [brasileiros], mais o Distrito Federal. Além disso, graças a uma parceria das emissoras de TV, do poder público e iniciativa privada, haverá uma expansão na premiação de projetos de documentário por meio das chamadas Carteiras Especiais, que poderá chegar a 22 projetos aprovados nesta edição. Estão previstos mais um (1) filme no Tocantins, Pernambuco, Distrito Federal, Rio de Janeiro e Maranhão; dois (2) filmes em Sergipe, Goiás e Minas Gerais; quatro (4) filmes na Bahia; e sete (7) filmes em São Paulo, totalizando 22 filmes produzidos pelas Carteiras Especiais.²²⁰

Questões relacionadas a qualidade das produções, a amplitude nacional do programa, a garantia das exibições dos filmes em rede para todos os estados brasileiros e ao processo compartilhado de gestão, podem ter sido responsáveis, pelo menos em parte, pela crescente aceitação do programa, mesmo em Estados importantes administrados por partidos oposicionistas ao governo federal²²¹.

No total, para as 4 edições, o DOCTV produziu 151 documentários com recursos públicos federais do Fundo Nacional de Cultura, de orçamentos estaduais e de parcerias público-privadas.

Os filmes foram realizados dentro de padrões de exibição para grades de uma hora²²², com o estabelecimento de especificações para transmissões analógicas e digitais no que diz respeito a imagem, som, bem como para as informações constantes nos créditos iniciais e finais²²³. Para a manutenção de um padrão de qualidade, foram

²²⁰ Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/2008/05/29/doctv-iv-esta-com-inscricoes-abertas/>. Acessado em 17/03/2012.

²²¹ São Paulo, então governado por José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira, francamente oposicionista ao governo de Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, incrementaria sua produção com recursos próprios, que passaria de 2 para 9 filmes no total.

²²² Programas com 52 a 54 minutos de duração.

²²³ Todas essas especificações estavam contidas no Manual de Identidade Visual DOCTV, produzido pela

promovidas oficinas de produção em todos os Estados da Federação, com objetivo de qualificar profissionais dos mais variados segmentos da produção, visando ampliar o potencial de veiculação dos filmes através de um aprimoramento técnico de todas as etapas de realização.

Podemos perceber o esforço do poder público em manter uma unidade de padrões, não apenas no que se refere aos conteúdos produzidos, mas também em relação às normas de exposição das marcas das Instituições envolvidas nas diversas etapas do programa.

Não encontramos dados sobre os índices de audiência, nem tampouco sobre qualquer análise de aceitação do público espectador em relação aos programas exibidos. Entretanto, o que nos chama a atenção na condução do programa DocTV, são os esforços combinados. Ao vincular, de maneira coordenada, ações para os segmentos de produção, divulgação e veiculação, o poder público aponta para o reconhecimento da importância da televisão para o audiovisual. Do mesmo modo, ao contemplar todos os Estados brasileiros e voltar suas atenções para a produção documental, agia no sentido do reconhecimento da diversidade cultural, valorização de questões ligadas às identidades nacionais e da inclusão dos entes federados em processos decisórios e organizacionais sobre os investimentos públicos em um segmento específico da produção cultural.

Os resultados positivos foram quase que imediatos, contribuindo não apenas para a manutenção do programa, mas também para sua ampliação para além das fronteiras brasileiras. A partir de 2005, ações efetivas para a Ibero-América e em 2008, para países de língua portuguesa:

Mais tarde, o programa se internacionalizou. Primeiro, com o DOCTV Ibero-América, do qual foram feitas duas edições, a mais recente com a participação de 14 países, cada um com um

SAV e Fundação Padre Anchieta/TV Cultura. Dentre outras, padronizava o que segue: logo DOCTV IV; vinheta de abertura, créditos iniciais; vinhetas de passagem de bloco, créditos finais, ficha técnica completa, agradecimentos (sem logo), apoio à produção do documentário (sem logo), logo da empresa produtora, créditos da tv pública, créditos institucionais, logo da tv pública; vinheta de encerramento, outras peças, peças gráficas e eletrônicas, assinatura institucional em imagem, crédito à parceiros eventuais, assinatura institucional em texto, fotos publicadas na web.

documentário: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, México, Panamá, Peru, Porto Rico, Uruguai e Venezuela. Depois, foi a vez do DOCTV CPLP, da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, com participação de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Macau. (CRESPO, *apud* DOCTV Operação de Rede, 2011, p. 31)

À versão internacional do programa, naturalmente foram incorporadas estruturas governamentais dos países envolvidos. Para o DocTV Ibero-América, uma unidade da *Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica – CAACI* e da *Fundación del Nuevo Cine Latino-Americano*. Um processo de integração regional de ações para o audiovisual televisivo estava iniciado.

Três edições foram implementadas dentro de nosso recorte temporal. Em 2006/07, o DocTV Ibero América I produziria 13 documentários e em 2009/10, a segunda edição resultaria em 14 filmes. Também uma edição específica para a Colômbia teria 9 produções nos anos de 2009/10, resultando num total de 36 filmes ibero-americanos realizados em 5 anos de programa. Números bastante significativos para um primeiro passo em ações multilaterais entre governos latino-americanos.

Fruto de uma iniciativa direta do governo brasileiro, seus objetivos eram bastante claros quanto a integração cultural regional através do estímulo às produção audiovisual documental, com sua conseqüente veiculação através de redes públicas de televisão dos países envolvidos:

O DOCTV IB [Ibero-América] é um modelo pioneiro de co-produção e teledifusão de filmes documentários na América-Latina e nos países europeus da Península Ibérica, a partir de uma rede de operação. Visa estimular o intercâmbio cultural e econômico entre os povos ibero-americanos, bem como a implantação de políticas públicas integradas de fomento e difusão nos países da região, além de difundir a cultura desses povos no mercado mundial.²²⁴

²²⁴ Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/2007/09/05/estreia-da-serie-doctv-ib/> . Acessado em 13/12/11.

Diante dos números apresentados, sem dúvida o DocTV Ibero-América dava passos efetivos para a conquista de seus objetivos.

Também em relação ao DocTV CPLP, as ações foram semelhantes. Do mesmo modo votadas para a produção documental, o propósito de integração norteou todos os movimentos de organização e implementação do programa:

A formatação seguiu a mesma linha das anteriores: concursos públicos, oficinas, rede, fundo e coprodução entre o fundo e as emissoras (cada documentário com orçamento de 50 mil euros). As negociações duraram quatro anos, bilateralmente e no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP. (...) Na montagem do DOCTV CPLP, a coordenação do projeto teve de estimular a criação de dispositivos legais em alguns países, para que fosse possível a operação de intercâmbio, coprodução e formação de rede, o que dá uma dimensão das dificuldades [enfrentadas], [a coordenação] também se emocionou com as manifestações de regozijo dos parceiros ao se sentirem integrados, passo essencial para completar-se, para desenvolver uma identidade. (SENNA, in DOCTV Operação de Rede, 2011, p. 23)

Em sua primeira edição de 2009/10, o DocTV CPLP, produziu 9 documentários oriundos de países distintos, todos lançados em 2010.

Já com um *know-how* estabelecido, o Brasil implementava um programa de integração que ganharia envergadura e se destacaria em diferentes frentes de atuação. Com a atenção voltada para a produção audiovisual documental, o programa DocTV extrapolaria as fronteiras nacionais e inauguraria um modelo integrado de ação. Nele, veríamos explicitada a atenção dos poderes públicos quanto: *a)* qualificação e aprimoramento técnico de segmentos da produção; *b)* reconhecimento e valorização das idiossincrasias culturais regionais; *c)* integração coordenada de ações públicas entre entes federados (Estados brasileiros para o DocTV) e países (DocTV IB e CPLP); e *d)* um esforço para dar visibilidade e inserir as produções resultantes dessas ações em mercados ampliados.

A esse respeito, reportando-nos a Néstor García Canclini, vemos que:

(...) nosso continente é responsável por 0,8% das exportações mundiais de bens culturais, tendo 9% da população do planeta,

ao passo que a União Européia, com 7% da população mundial, exporta 37,5% e importa 43,6% de todos os bens culturais comercializados. (CANCLINI, 2007, p. 22)

Ou ainda,

(...) os números referentes aos lucros do setor audiovisual mostram que os países ibero-americanos ficam com 5% do que se fatura no mercado mundial, mas sabemos que, somados, os habitantes latino-americanos, espanhóis e hispanófonos dos Estados Unidos superam os 550 milhões. Pensar na globalização significa explicar por que temos uma porcentagem tão baixa do faturamento e, ao mesmo tempo, imaginar como poderíamos aproveitar o fato de sermos um dos conjuntos lingüísticos com maior nível de alfabetização e de consumo cultural. (*Idem*, p. 30)

Nos parece evidente que “difundir a cultura desses povos [latinos e ibero-americanos e de fala portuguesa]” era um dos objetivos centrais componentes do programa DocTV. Como já demonstramos, a despeito dos crescentes investimentos para o cinema e o audiovisual, a distribuição e veiculação se mostravam como a fatores de impedimento para uma aproximação do público consumidor às diversidades culturais regionais.

Nesse sentido, a inserção das redes públicas de televisão no conjunto de ações voltadas para o segmento, é um indício da compreensão, ainda que tardia, da importância e do poder de um meio de comunicação presente na quase totalidade dos lares dos “consumidores e cidadãos” mundiais. Tardia por que, guardadas as diferenças das naturezas dos programas, podemos estabelecer aqui, novamente, um paralelo entre as ações brasileiras e as implementadas pelo *Federal Communication Commiossion* dos Estados Unidos, nos anos 70, no que se refere à produção de conteúdo para veiculação televisiva.

No capítulo I, vimos que o *Financial Interest and Syndication Rule*, ou *Fin-Syn*, adotado em 1970, teve impactos importantes sobre a produção de conteúdos para as redes exibidoras de televisão norte-americanas. Ainda que por caminhos completamente distintos e pressionado por *lobbies* dos grandes conglomerados cinematográficos, coube também ao poder público intervir no segmento de produção de conteúdo para as redes

privadas de televisão. Os impactos dessas medidas resultaram não apenas num incremento das produções e veiculação internas naquele país, mas também na consolidação de suas produções televisivas em todo o mundo, disseminando, em âmbito global, seus valores culturais.

Se no Brasil e na América Latina um dispositivo equivalente não foi adotado pelos segmentos produtivos privados, o poder público tomou para si tais incumbências através do programa DocTV, com potenciais impactos sobre o livre trânsito dos bens culturais produzidos e, naturalmente, sobre os mercados consumidores. Não apenas o estímulo à produção, mas também à circulação, se apresentaram como alternativas de fomento às participações e integrações nacionais e regionais num mundo democraticamente globalizado.

Mais uma vez, como nos mostra Néstor García Canclini,

Não faltariam argumentos culturais e políticos para defender que a liberalização comercial da América do Norte, do MERCOSUL e entre outros países da região, incluísse espetáculos teatrais e musicais de qualidade, exposições de artes visuais e até programas culturais de rádio e televisão, filmes e vídeos que raramente saem do país onde foram produzidos. É possível demonstrar que promover a livre circulação de livros, peças teatrais, cantores, filmes e livros entre os países latino-americanos causaria menos danos às economias e às culturas receptoras que a brusca eliminação de taxas alfandegárias para a importação de produtos têxteis, aparelhos eletrônicos e automóveis de luxo [tratados de livre comércio? – *grifo nosso*]. (CANCLINI, 2007, p. 144)

Desse modo, o programa DocTV, em suas variadas formas e contextos de implementação, se mostrou como uma ferramenta importante para o aprimoramento dos processos democráticos constituintes de uma “globalização imaginada”.

A CHEGADA OU UM OUTRO COMEÇO

Ao longo deste capítulo, vimos a importância e as peculiaridades das Leis de Incentivo brasileiras para o fomento à produção cultural como um todo. Para o audiovisual, além dos mecanismos constantes da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual, descrevemos e analisamos os impactos derivados da publicação da Medida Provisória 2228-1, em vigor até os dias de hoje e voltada exclusivamente ao aprimoramento das normatizações e regulações da gestão do cinema e do audiovisual brasileiros.

Após a Medida Provisória 2.228-1, ainda veríamos diversas outras ações do poder público federal no sentido de regulamentar a atividade e aprimorar a legislação já existente. Dentre as principais, destacam-se: Medida Provisória nº 17, de 27 de dezembro de 2001 (CONDECINE); Lei 10.454, de 13 de maio de 2002 (CONDECINE); Lei nº 10.461, de 17 de maio de 2002 (TV a Cabo); Medida Provisória nº 70, de 1º de outubro de 2002 (participação de capital estrangeiro em empresas de comunicação brasileiras); Decreto nº 4.533, de 19 de dezembro de 2002 (regulamentação de fonogramas); Lei nº 10.610, de 20 de dezembro de 2002 (capital estrangeiro em empresas de comunicação); Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003 (institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD); Decreto nº 5.054, de 23 de abril de 2004 (penalidades por infrações cometidas nas atividades audiovisuais); Decreto nº 5.102, de 11 de junho de 2004 (complementar ao Decreto nº 4.901); Decreto nº 5.393, de 10 de março de 2005 (idem); Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006 (altera dispositivos da Medida Provisória 2.228-1 relacionados ao CONDECINE); Decreto nº 6.590, de 1º de outubro de 2008 (altera conteúdos relacionados a penalidades cometidas nas atividades cinematográficas e videofonográficas); Decreto nº 6.304, de 12 de dezembro de 2007 (regulamento a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993); Lei nº 11.505, de 18 de julho de 2007 (altera dispositivos das Leis 11.345, 8.212 e 8.685); Lei 11.646, de 10 de março de 2008 (altera dispositivos da Lei 8.313); Lei 11.652, de 7 de abril de 2008 (relativa à radiodifusão no Brasil); Lei nº 12.091, de 11 de novembro de 2009 (retificando a Lei 9.610); e por último a Lei nº 12.375, de 30 de dezembro de 2010 (alterando artigo da Medida Provisória 2.228-1).

Esse movimento, no entanto, deve ser analisado de posse dos resultados obtidos nos anos que se sucederam a essas medidas. O emprego efetivo de recursos como

previsto em Lei, a quantidade das produções viabilizadas, a socialização de recursos federais tendo como foco a descentralização dos investimentos, a priorização das produções independentes, etc., são apenas alguns dos fatores a serem considerados.

Julgamos que os dados apresentados nesta tese podem servir para dar início a um debate necessário e promissor.

Dentro de nosso recorte temporal, essas seriam as principais ações do governo federal no sentido de consolidar uma legislação para as atividades artísticas e culturais de todo o Brasil. Pelo exposto, vimos a importância do segmento do audiovisual nesse sentido. Ainda que o Ministério da Cultura, Fundações e Autarquias a ele ligadas tenham desempenhado papel fundamental na implementação de programas de apoio às artes como um todo, nenhum outro segmento contou com um leque tão grande de Leis, Decretos e Medidas Provisórias específicas. Também uma Agência Reguladora, a ANCINE, e uma Secretaria, a do Audiovisual, a conjugação das atribuições do Conselho Superior de Cinema, da Agência Nacional de Cinema e de diversos outros mecanismos legais instituídos, evidenciaram o reconhecimento crescente do poder público no que se refere ao alcance e a importância do cinema e do audiovisual para a valorização e divulgação da diversidade cultural brasileira.

A nosso ver, essas são particularidades de um segmento artístico extremamente importante no que concerne às políticas públicas federais.

CAPÍTULO III

ESCOLHA PRIVADA, INVESTIMENTO PÚBLICO

Em outros tempos o Estado dava um enquadramento (ainda que fosse injusto e limitado) a essa variedade de participações na vida pública; atualmente, o mercado estabelece um regime convergente para essas formas de participação através da ordem do consumo. Em resposta, precisamos de uma concepção estratégica do Estado e do mercado que articule as diferentes modalidades de cidadania nos velhos e nos novos cenários, mas estruturados complementarmente. Esta revisão dos vínculos entre Estado e sociedade não pode ser feita sem que se levem em conta as novas condições culturais de rearticulação entre o público e o privado.

(Néstor García Canclini, 2006, p. 37)

No capítulo I, vimos um panorama abrangente das ações públicas para a cultura em diversos países, alguns de seus mecanismos de investimento estritamente públicos e outros que contemplavam a participação de setores públicos e privados. Também vimos os níveis de interação entre Estados e entidades não governamentais na gestão de recursos que são, em larga medida, originários de orçamentos públicos, nas várias instâncias de poder. Pudemos perceber que os limites entre o público e o privado são, via de regra, bastante tênues em se tratando de ações de políticas culturais.

Outro fator relevante percebido foi que o Brasil não se caracteriza como único exemplo na utilização, pela iniciativa privada, de recursos públicos aplicados em cultura. Em países diversos, com estruturas administrativas e políticas similares ou não às brasileiras, os mecanismos de isenção fiscal têm servido para estimular a participação de setores privados da sociedade em ações voltadas para o fomento à cultura.

Esses foram, em linhas gerais, os conteúdos abordados inicialmente, com objetivo de situar o leitor acerca dos modelos e práticas de gestão cultural existentes em vários países ocidentais.

No capítulo II, fizemos uma extensa análise histórica dos mecanismos de incentivo fiscal no Brasil, desde os anos 1980 até 2010, para dar ao leitor subsídios para o entendimento de seus mecanismos e funcionamento. A começar pela Lei Sarney, de 1986, passando pela Lei Rouanet da Era Collor, do Audiovisual, de Itamar Franco, iniciativas do gênero tornaram-se, gradativamente, o principal vértice de financiamento das ações culturais em todo o Brasil.

Vimos que não apenas empresas públicas e privadas, mas também Estados e Municípios, passaram a fazer uso de recursos federais oriundos dessas Leis, originando um emaranhado burocrático e fiscal que tornou a União uma importante fonte financiadora de ações públicas locais e regionais voltadas à cultura.

Neste terceiro e último capítulo, descreveremos algumas das ações desenvolvidas pela iniciativa privada que se valeram de recursos de isenções fiscais, procurando entender seus alcances e sua relação com os princípios de socialização e abrangência regionais e nacional de investimentos.

Descreveremos, a princípio e em rápidas palavras, dois editais nacionais de concorrência e prêmios de reconhecimento, levados a cabo por grandes empresas públicas, que visam incentivar projetos culturais. São eles o Programa Petrobras Cultural e os Editais de Ocupação dos Centros Culturais Banco do Brasil – CCBBs.

Em seguida, procederemos a um estudo de caso voltado para as ações do Projeto Rumos, desenvolvido há 15 anos pelo Instituto Itaú Cultural, Instituição ligada ao Banco Itaú e responsável por ações diretas de fomento às produções artísticas e culturais. Nossas atenções se voltarão para o segmento do audiovisual desse Programa, existente desde 1997 sob a chancela “Rumos Cinema e Vídeo”.

A nosso ver, essas análises ajudarão ao leitor compreender de maneira objetiva as formas atuais de patrocínio cultural existentes no Brasil, as origens de seus recursos, os ganhos objetivos de patrocinadores e incentivadores, além dos limites do poder público em sua relação direta com os interesses corporativos, aqui explicitados pela dinâmica de utilização de incentivos fiscais.

Veremos que a chancela “patrocínio” utilizada por empresas que se utilizam de Leis de Incentivo, pode não ser adequada para promover publicamente uma ação financiada, em quase todas as modalidades artísticas, por recursos públicos, numa lógica de apropriação de parte do Estado por grandes conglomerados empresariais.

Esses, em síntese, os conteúdos deste último capítulo.

GRANDES MARCAS, GRANDES NEGÓCIOS

Desde os anos 80, acompanhamos um movimento crescente de participação da iniciativa privada em projetos de fomento à cultura por parte de grandes empresas nacionais. Petrobras, Banco do Brasil e Banco Itaú inserem-se nesse contexto. Três grandes empresas nacionais, públicas e privadas, todas situadas entre os maiores conglomerados do mundo em suas áreas de atuação e com expressivos resultados financeiros positivos. Cada uma delas, também, com histórico recente de participações em ações voltadas para a cultura brasileira, notadamente para ações de grande visibilidade. A seu modo, desenvolvem projetos de incentivo às idéias de produtores de todo o Brasil, tanto os chamados independentes, quanto os inseridos no contexto da indústria cultural.

Os dois bancos aqui citados, Banco do Brasil e Banco Itaú, investem em programações de centros culturais próprios, localizados em capitais de Estados brasileiros. Já a Petrobras, ainda que tenha uma ação semelhante às dos Bancos, se destaca pelo volume de recursos investidos e pela abrangência de seu Programa, que abarca os variados segmentos culturais em todo o território nacional.

A despeito das sensíveis diferenças, há um elemento que caracteriza suas ações. Gradativamente ocorre uma mudança do processo de escolha de projetos incentiváveis²²⁵ através de editais de concorrência nacional, que passam a vincular seus apoios a exigência de aprovação das propostas também pela Lei Rouanet, Lei do Audiovisual e/ou

²²⁵ Já nos pronunciámos anteriormente acerca da nossa discordância em relação a qualificação das empresas como patrocinadoras em investimentos realizados através de Leis de Incentivo Fiscal. Ainda assim, eventualmente utilizamos o termo por ser usual e de ampla aceitação.

Leis Estaduais e Municipais de Incentivo à Cultura. Estruturas burocráticas foram criadas e adaptadas para avaliar projetos oriundos de todas as regiões o país, num processo de profissionalização da gestão de recursos advindos das isenções fiscais.

O Programa Petrobras Cultural

O Programa Petrobras Cultural foi instituído no ano de 2003 para implementar uma política de patrocínios culturais através de editais públicos, de modo a ampliar para todas as regiões do país os investimentos da empresa no segmento cultura.

Como vimos no segundo capítulo, a Petrobras é a empresa que mais investe em programas de incentivo através das Leis Rouanet e do Audiovisual. Em todos os segmentos culturais, é notória a participação da estatal no fomento à produção, divulgação e difusão das artes brasileiras.

A importância desses investimentos é tão significativa e vultosa, que a Petrobras mantém um sítio com estatísticas de investimento e informações das mais variadas sobre todos os projetos apoiados a partir de 2003. Esse ano, no entanto, não marca o início das ações da empresa através de incentivos fiscais, mas sim o início do Programa Petrobras Cultural. Os editais nacionais de concorrência pública foram implantados a partir de 2000 e, como vimos, desde 1994 várias empresas do conglomerado participam ativamente dos incentivos feitos através das Leis Federais, tornando a Petrobras a marca de maior expressão nessa modalidade.

Os editais nacionais de concorrência pública tiveram início com o Programa Petrobras Artes Visuais. Em 2001 é instituído o Programa Petrobras Cinema – Produção de Curtas Metragens para Salas de Exibição. Em 2002 mais uma versão desse mesmo Programa e, finalmente em 2003, a primeira edição do Programa Petrobras Cultural. Para todas os segmentos e edições, haveria uma curadoria artística especialmente nomeada para o estabelecimento de critérios que norteariam tanto o conteúdo dos próprios editais, como dos critérios de análise das propostas encaminhadas. Os nomes escolhidos para essa curadoria seriam, geralmente, de grande expressão e destaque nacionais por realizações em suas áreas de atuação.

No período de 11 anos, entre 2000 e 2011²²⁶, não apenas os valores alocados à cultura pela Petrobras impressionam. A preocupação com preservação da memória de suas ações também é um fator que merece destaque, com a manutenção de um portal eletrônico onde constam informações das mais variadas sobre seus programas²²⁷.

Vejam os dados sobre o montante financeiro alocado pela empresa em ações de patrocínio e incentivo à cultura, bem como os respectivos abatimentos realizados através de isenções fiscais – Leis de Incentivo²²⁸:

	Valores Alocados	Deduções Fiscais	Diferença Patrocinada
2001	119	45	74
2002	89	51	38
2003	164	91	73
2004	194	97	97
2005	235	156	79
2006	288	169	119
2007	205	152	53
2008	205	166	39
2009	141	108	33
2010	136	63	73
2011	168	54	114
Total	1.944	1.152	792

Em onze anos de existência, os Programas de Editais Nacionais da Petrobras investiram, em suas diferentes formas de apoio, quase R\$ 2.000.000.000,00. Desse total, 59% foram abatidos com isenções fiscais através das Leis Federais. Por outro lado, 41% foram investidos sob forma de patrocínio direto, direcionados aos diversos segmentos artísticos.

Para o audiovisual, o programa foi dividido em quatro categorias, de modo a contemplar todas as etapas de uma produção, da efetiva realização à sua veiculação final. São elas: *a)* difusão: tem por objetivo promover as ações relacionadas a divulgação do

²²⁶ Optamos por apresentar os dados também de 2011, constante na planilha apresentada pelo Portal Petrobras, ainda que esse ano esteja fora de nosso recorte temporal.

²²⁷ Disponível em <http://www.hotsitespetrobras.com.br/cultura/cultura-brasileira>

²²⁸ Valores em milhões de reais. Disponível em <http://www.hotsitespetrobras.com.br/cultura>. Acessado em 13/07/2012 e 25/11/2012.

cinema brasileiro, principalmente através de apoio a festivais nacionais; *b*) formação: apoio a escolas e oficinas permanentes de cinema; *c*) memória: incentivo a projetos de preservação, restauro e divulgação de ações que visem a promoção de acervos; e *d*) produção: investimentos canalizados à realização de obras cinematográficas curtas, medias e longas metragens de ficção e documentário. Apenas para o período de 2001 a 2010, receberam investimentos 53 projetos de difusão, 9 de formação, 18 de memória, 162 de produção de longas e médias metragens e 197 de curtas metragens²²⁹.

Além dos projetos viabilizados através dos editais de concorrência pública, a Petrobras ainda reserva parte significativa de recursos para patrocínio direto a projetos que sejam de seu interesse ou propiciem ganhos significativos à exposição de sua marca. A empresa busca com isso garantir as prerrogativas de escolha de projetos que eventualmente não participem dos editais de concorrência pública, mas tenham suas ações vinculadas, de alguma forma, aos objetivos da empresa.

Esses são, em linhas gerais, os pontos mais importantes do Programa Petrobras Cultural.

Centros Culturais Banco do Brasil – CCBB

O Banco do Brasil talvez tenha sido o precursor em ações Culturais de abrangência nacional, com a implementação de seu CCBB – Centro Cultural Banco do Brasil, hoje com quatro unidades sediadas nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília e Belo Horizonte. O modelo de investimento escolhido pelo banco foi, prioritariamente, na disponibilização de espaço físico para exposições, apresentações de espetáculos e demais atividades artísticas, ainda que houvesse o projeto CCBB itinerante, que percorreria algumas das principais cidades brasileiras com diversas atividades culturais.

²²⁹ Compilação do autor. Disponível em <http://www.hotsitespetrobras.com.br/cultura> e <http://ppc.petrobras.com.br>. Acessados entre 2010 e 2012.

A primeira unidade física cultural do Banco do Brasil, o CCBB Rio de Janeiro, foi inaugurada em 12 de outubro de 1989. Com uma área de 17.000 m², o CCBB Rio logo se transformou numa importante referência cultural carioca, oferecendo apoio logístico às produções culturais. No total, seriam 10 salas de exposição, duas salas de cinema e três salas de espetáculo/teatro, uma biblioteca e um museu. Cada um dos espaços com infraestrutura completa para realização de exposições, projeções e apresentações de teatro, música e dança.

As demais unidades do CCBB também ofereceriam infraestrutura para variadas atividades culturais em suas dependências. O CCBB DF, em Brasília, inaugurado em 12 de outubro de 2000, com duas salas de teatro, uma sala de cinema, duas galerias para exposições e uma sala multiuso. O CCBB SP, sediado na cidade de São Paulo, foi inaugurado em 21 de abril de 2001 com cinco salas para exposições, um pequeno auditório, uma sala de cinema e um teatro. Por último, o CCBB BH, sediado em Belo Horizonte, nos dias de hoje ainda com suas obras em andamento, contará com três salas de exposições, uma sala multiuso e um teatro, todos equipados para as atividades afins²³⁰.

É importante frisar que as obras de construção e/ou restauro dos equipamentos físicos de todos os CCBBs foram financiadas com recursos da própria Instituição, ainda que o projeto de nº 997861 (PRONAC), encaminhado à Lei Rouanet e aprovado pela CNIC em 15/12/1996, visasse “recuperar o edifício situado à Rua Álvares Penteado, nº 112, em São Paulo, para que nele seja instalado o Centro Cultural Banco do Brasil-SP”²³¹. O valor total aprovado foi de R\$ 1.321.391,64, mas o projeto foi arquivado em 29/12/1999, sem captação.

As questões pertinentes aos nossos estudos relacionada às ações dos CCBB dizem respeito ao uso da Lei Rouanet para efetivação de suas ações culturais. Essa utilização deve ser compreendida em dois momentos distintos. O primeiro deles, entre os anos de 1998 e 2004, é caracterizado pelo uso dos recursos com incentivos majoritariamente realizados por empresas do conglomerado BB, voltados para as grades de programação

²³⁰ Compilação do autor. Disponível em <http://www.bb.com.br/portalbb/home21,128,128,0,1,1,1.bb>. Acessado entre 2010 e 2012.

²³¹ Disponível em <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php#>, acessado em 27/03/2012.

dos CCBBs. As definições das atividades artísticas e culturais seriam dadas pelos próprios Centros e viabilizadas financeiramente, pelo menos em parte, através dos mecanismos de isenção fiscal – Lei Rouanet.

Nesse período, vemos que através da Associação dos Amigos do Centro Cultural Banco do Brasil, CNPJ 01.528.535/0001-00, foram encaminhados para análise um total de 25 projetos para realizações das mais variadas atividades culturais²³² nas dependências dos CCBBs, perfazendo um montante de R\$ 171.576.567,33. Desse total, todos foram aprovados pela CNIC, ainda que com valores parciais, num montante de R\$ 107.836.993,33, correspondendo a 62,8% do proposto. Efetivamente captados foram 16 projetos, num total de R\$ 53.906.580,40, ou 31,4% do total inicialmente apresentado²³³.

Além da exposição dos valores, é importante mencionar os incentivadores de tais projetos. Participaram nessa qualidade 23 empresas, entre elas o próprio Cento Cultural Banco do Brasil, o Banco do Brasil e mais 11 outras empresas do conglomerado BB, totalizando R\$ 48.065.642,00 incentivados, ou aproximadamente 90% do total previsto. Também participaram outras 10 empresas, entre públicas e privadas. São elas Petrobras, empresas do conglomerado Ford, Telemig Celular, DM9 e SM Produções, num total de R\$ 5.840.938,00 incentivados, os 10% restantes.

A Associação de Amigos do Centro Cultural Banco do Brasil, entidade privada e proponente de todos os 25 projetos, levava consigo a chancela Banco do Brasil para todas as fases de análise das propostas. Na primeira delas, no momento de avaliação da proposta pela CNIC e na segunda, após sua aprovação, para os incentivadores em potencial. Incentivadores esses que eram, em sua quase totalidade, empresas do conglomerado BB.

Vale lembrar também a natureza das propostas encaminhadas à CNIC para análise. Das 25, 17 seriam de artes integradas, 4 de artes visuais, 2 de artes cênicas – teatro, 1 de música erudita e 1 de patrimônio cultural. Como vimos anteriormente, o

²³² Entre os anos de 1997 e 2003, foram encaminhados também projetos intitulados “Plano Anual de Atividades do Centro Cultural Banco do Brasil”, todos eles aprovados pela CNIC, a maioria com valores integrais. Projetos dessa natureza são enquadrados como Artes Integradas, não obtendo abatimento de 100% dos valores incentivados.

²³³ Compilação do autor. Disponível em <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>, Acessado em 27/03/2012.

percentual de dedução dos investimentos feitos através das Leis Federais variam de acordo com a natureza das propostas. Para o segmento artes integradas e música popular, o abatimento direto varia entre 55% e 65%, dependendo da natureza da empresa incentivadora. Para os demais, os abatimentos são todos da ordem de 100%.

Vemos que dos 25 projetos encaminhados, 17 foram enquadrados como artes integradas, obedecendo à regra de abatimento parcial dos incentivos. O valor total desses projetos foi de R\$ 52.771.568,35.

Como expusemos no capítulo anterior, as formas de isenção fiscal para essa modalidade (artes integradas) eram características. Se uma empresa investisse, por exemplo, R\$ 100,00 em um projeto cultural, 30% (beneficiário com fins lucrativos) ou 40% (beneficiários sem fins lucrativos) seriam abatidos diretamente quando do recolhimento do IRPJ, pelo incentivador. Além do mais, esse incentivador, ainda poderia computar como “despesas operacionais” em seu IRPJ e para qualquer um dos dois casos (beneficiário com ou sem fins lucrativos), os mesmos R\$ 100,00, sensibilizando negativamente a base de cálculo do mesmo IRPJ. Isso adicionaria às isenções, entre 15% e 25% aproximadamente do total incentivado.

Para os R\$ 52.771.568,35, temos 40%, ou R\$ 15.831.470,00 de abatimentos diretos no IRPJ dos incentivadores, já que a Associação de Amigos do Centro Cultural Banco do Brasil é uma entidade sem fins lucrativos. Ainda os mesmos R\$ 52.771.568,35 poderiam compor como despesas operacionais a base de cálculos do IRPJ dos mesmos incentivadores, ampliando ainda mais as deduções do IRPJ, até o limite de 4% do imposto devido.

Essa dinâmica de incentivos e patrocínios foi mantida até 2002, sensibilizando diretamente os investimentos culturais do CCBB para os anos de 2003 e 2004.

Já a partir de 2003, haveria um estancamento abrupto de projetos enviados pela Associação de Amigos do Centro Cultural Banco do Brasil à Lei Rouanet, com reflexos importantes nas programações do ano de 2004. Ainda que algumas propostas tenham sido encaminhados à CNIC, nenhuma delas relacionadas à viabilização da programação dos CCBBs foi efetivada mediante incentivo. Gradativamente, foram implantados editais nacionais de concorrência pública, abrangendo todos os segmentos artísticos, mas com uma mudança. A partir de 2005, os próprios proponentes encaminhariam suas propostas à

CNIC, ficando assim responsáveis pela administração de seus projetos junto ao poder público.

Mesmo com essa mudança, a nova fase de investimento ainda é caracterizada pela utilização majoritária dos mecanismos de isenção fiscal. Os CCBBs teriam como foco produtores e realizadores cujos projetos estivessem dentro dos limites de investimento da instituição e de acordo com os objetivos da programação dos CCBBs.

Além disso, para os editais dos anos 2005 a 2009, ainda que não houvesse a obrigatoriedade de aprovação pela Lei Rouanet das propostas apresentadas, essa condição estava explícita nos editais de concorrência como fator de relevância para a efetivação da parceria entre os CCBBs e produtores:

(...) Os projetos devem estar, preferencialmente, aprovados na Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet), com prazo de captação válido para o período de realização. (Edital de concorrência 2005, p.4)

Também a adequação das propostas às disponibilidades técnicas dos Centros estava explicitada nesses editais de concorrência, como podemos ver nos itens “critérios” dos Editais CCBB, publicados de 2005 a 2009:

Adequação Física: Adaptabilidade aos espaços (dos CCBBs de Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo); - Adequação financeira: Compatibilidade com a disponibilidade orçamentária e com parâmetros praticados no mercado cultural. (*Idem* – p. 4)

No entanto, a partir do edital publicado em 2010 passaria a ser obrigatória a aprovação, também pela CNIC, das propostas apresentadas. Essa obrigatoriedade atrelou simbioticamente as políticas de ação cultural dos CCBBs e as ações públicas federais para a cultura à utilização de recursos públicos via isenções fiscais.

O Edital explicitava essa realidade na relação da documentação necessária à efetivação do contrato entre proponente e CCBB, como podemos ver:

...n) cópia de publicação do Diário Oficial da União (DOU) contendo a portaria de aprovação do projeto com vistas à obtenção dos benefícios fiscais e eventuais autorizações para

prorrogação do prazo de captação, se for o caso. (Edital de Concorrência 2010, p. 8 e 9)

O que podemos perceber é que, gradativamente, a política de investimento do Banco do Brasil em atividades implementada por seus Centros Culturais, migra para uma posição de completa dependência de recursos públicos, canalizados, principalmente, através da Lei Rouanet. Até 2009, ainda que os projetos que já se encontrassem aprovados pela Lei Rouanet pudessem levar alguma vantagem quando da escolha feita pelas curadorias dos CCBBs, havia informações explícitas nos editais sobre a não obrigatoriedade dessa condição. Qualquer uma das unidades poderia escolher, caso fosse de seu interesse, um projeto que eventualmente não contasse com a aprovação em Leis Federais de Incentivo.

A partir do edital de 2010, essa prerrogativa não existe, havendo a obrigatoriedade do encaminhamento e aprovação junto à CNIC, de qualquer proposta que visasse a ocupação dos CCBBs. Mantendo uma tendência nacional, os mecanismos de incentivos fiscais passam a se estabelecer como a principal fonte de recursos para ações voltadas à cultura por parte de empresas de grande porte.

Antes de iniciarmos nossas considerações a respeito do Instituto Itaú Cultural e do projeto Rumos Cinema e Vídeo, é necessário um esclarecimento sobre os motivos que nos levaram a escolher, dentre tantos outros, exatamente esse Instituto e esse Programa. As questões estão relacionadas, basicamente, às diferenças entre processos encaminhados à Lei Rouanet.

Vimos que para todos os editais descritos, os processos que nortearam as relações entre incentivador e incentivado eram bastante semelhantes. Uma empresa de grande porte abria um edital nacional de concorrência, com diretrizes claras a respeito da natureza das propostas a serem contempladas com incentivo. De posse dessas diretrizes, um proponente individual encaminhava à CNIC um projeto que, após aprovado, estaria habilitado a receber os incentivos descritos naqueles editais. Essa aprovação, ainda que

não fosse exigida pelas empresas como pré-requisito para encaminhamento da proposta aos seus editais de concorrência, seria fundamental para a efetivação do apoio.

Em outras palavras, o proponente individual teria que possuir aprovação em duas instâncias distintas para obter o aporte financeiro. A primeira delas, da CNIC, que habilitaria o projeto a receber o incentivo pela modalidade Mecenato. A segunda, pelas comissões julgadoras das empresas, que definiriam em que propostas seriam empregados “seus” (*grifo nosso*) recursos.

Isso posto, é importante lembrarmos que existem percentuais distintos de abatimentos realizáveis através das Leis de Incentivo. Para a Lei Rouanet, nas modalidades de artes integradas e música popular (Artigo 26), o montante varia entre 30% a 40% do valor do valor incentivado, acrescido dos abatimentos legais sobre a inclusão do total de incentivo em “despesas operacionais”. Em resumo, os abatimentos globais para esses dois segmentos podem chegar à ordem de 55% a 65%. Também como vimos, para as demais modalidades, esse percentual é de 100% (Artigo 18)²³⁴.

O que resulta desse processo é que em muitos dos casos, as empresas optam por canalizar a maior parte de seus recursos para modalidades artísticas cujas isenções sejam de maior percentual ou àqueles projetos cujos proponentes ou envolvidos possam trazer a ela, empresa, um amplo retorno institucional.

Essa dinâmica contribuiu para a concentração de incentivos em dois segmentos. O primeiro deles, composto por projetos de artistas já consagrados, mesmo que os abatimentos fossem de percentuais menores. O outro, composto por atividades artísticas enquadradas pela CNIC no Artigo 18, que contemplava projetos de todas as áreas, menos artes integradas ou música popular.

No caso específico do Instituto Itaú Cultural, os editais nacionais de concorrência não previam o encaminhamento de projetos individuais à CNIC. Ao contrario, o próprio Instituto encaminhava sua proposta à Comissão avaliadora da Lei Rouanet, contemplando todas as suas atividades anuais, inclusive às relacionadas às premiações do Programa Rumos em suas várias modalidades, ainda que tais projetos fossem enquadrados no

²³⁴ A dinâmica desses abatimentos já foi descrita e analisada no capítulo anterior.

Artigo 26 da Lei – artes integradas, habilitados, portanto, a abatimentos que giram entre 55% e 65% dos valores incentivados.

Por si só, esse motivo já nos desperta atenção no que se refere aos princípios norteadores das ações privadas com a utilização das isenções fiscais. Aliado à nossa atenção ao cinema e ao audiovisual, o Projeto Rumos Cinema e Vídeo já se apresentaria como de grande valor para justificar nossos estudos.

Entretanto, ainda devemos considerar questões relacionadas a outros pontos de igual importância. São eles: *a)* ações coordenadas e integradas à indústria e à globalização das informações; *b)* centralização e padronização de procedimentos; *c)* foco em produções documentais e/ou voltadas para a renovação de linguagens; *d)* socialização ou publicização dos resultados obtidos.

Essas questões nos levaram a concentrar nossas ponderações a respeito do Projeto Rumos Cinema e Vídeo, e não em qualquer um dos demais editais descritos anteriormente, ainda que eventuais comparações entre eles possam ser de grande valia.

O Instituto Itaú Cultural

O Instituto foi criado em 1987 com o nome de Instituto Cultural Itaú – ICI, por Olavo Egydio Setubal, então presidente do Grupo Itaú, com o intuito primeiro de organizar um banco de dados informatizado sobre obras de arte adquiridas através do Itaúgalerias, criado em 1971. Segundo seu estatuto de criação:

(...) “o Instituto Itaú Cultural tem por objeto maior incentivar, promover e pesquisar linguagens artísticas e eventos culturais, bem como preservar o patrimônio do país, em atuação direta ou de forma associada (...)”²³⁵.

Em seus primeiros passos, destacam-se os esforços para ações de digitalizações de acervos artísticos, com promoção de atividades gratuitas abertas à população.

²³⁵ Disponível em http://www.itaucultural.org.br/index.cfm?cd_pagina=2677. Acessado em 12/03/2012

Gradativamente, a ação voltada para plataforma digital ganha destaque por seu ineditismo e, em fins dos anos 80, o Instituto passa a ser uma importante ferramenta de divulgação da marca Itaú, através de ações mais amplas relacionadas à cultura.

Em 1989

Com a inauguração do primeiro Centro de Informática e Cultura (CICI), o Instituto é aberto ao público, em uma casa na Avenida Paulista, São Paulo (...), em 5 de outubro. O Banco de Dados Informatizado passa a ser disponibilizado aos visitantes, e o ICI torna-se a primeira instituição da América Latina a oferecer esse tipo de serviço. Inicialmente, o Banco de Dados Informatizado oferece, no Módulo Pintura – Setor Pintura no Brasil, Sé. XIX e XX, 500 imagens digitais de obras de arte, dados de 800 artistas e 1.350 obras selecionadas. (...) É adquirido um terreno na Avenida Paulista para a construção do espaço cultural, que se tornaria em 1995, a sede da instituição²³⁶.

Até o início dos anos 90, o Instituto se dedicaria quase que exclusivamente ao segmento das artes visuais. A inauguração do “módulo literatura” ocorreria em 1993, objetivando também ações de catalogação e digitalização de obras patrocinadas ou adquiridas pelo conglomerado Itaú.

No entanto, seria a partir principalmente da inauguração de sua sede própria em 1995, na Avenida Paulista, 149, que o Instituto ampliaria significativamente suas ações, envolvendo diversos segmentos artísticos, nas mais variadas modalidades. Fotografia, pintura, literatura, música, audiovisual, dança, teatro, artes plásticas, teriam, gradativamente, seus espaços dentro do complexo cultural.

Em 1997, é criado o sítio do ICI, com disponibilização para consulta tanto dos acervos digitalizados quanto de informações sobre as atuações do Instituto. Seria também em 1997 o ano de lançamento da primeira edição do projeto Rumos Cinema e Vídeo, seguido nos anos posteriores por ações similares que teriam como foco outros segmentos artísticos. Em pouco tempo, esse Programa se tornaria um dos principais movimentos de mapeamento da produção artística contemporânea brasileira.

²³⁶ Disponível em http://www.itaucultural.org.br/index.cfm?cd_pagina=2677 . Acessado em 16/03/2012.

No ano seguinte, em 1998, o Instituto passa a se chamar Instituto Itaú Cultural. Uma nova logomarca é lançada, reforçando a importância dada pelo conglomerado Itaú às ações voltadas para cultura. A partir desse período, vários segmentos da produção cultural passam a ser assistidos por projetos voltados à pesquisa, registro, produção e mostras, todos amparados pela política de isenções fiscais, via Lei de Incentivo Federal.

Em 2002, a sede do Instituto passa por ampliações e remodelações e, em 11 de maio, é reinaugurada. Nada que merecesse destaque, não fosse a origem de parte dos recursos empregados na reforma da Avenida Paulista, 149. O projeto PRONAC n° 3980 – Readequação Técnica do Edifício Itaú Cultural, tem sua aprovação efetuada, ainda que com grande percentual de cortes. O valor apresentado foi de R\$ 1.224.463,00, para uma aprovação de R\$ 411.629,00 e uma captação de R\$ 323.491,00, efetivada pelo Banco Itaú BBA S/A. Vemos que a Lei Rouanet passava a ser utilizada pela marca Itaú não apenas para emprego direto em ações culturais, mas também para várias outras iniciativas.

Pelos anos seguintes até o fim de nosso recorte temporal, o Instituto se manteve íntegro em relação às suas propostas. Inúmeros projetos de abrangência nacional foram desenvolvidos para diversos segmentos artísticos e culturais, sempre com a utilização dos mecanismos de isenção fiscal via Leis de Incentivo.

A despeito da participação histórica do Banco Itaú e demais empresas do conglomerado em atividades artísticas com utilização de recursos próprios, para todos os projetos e atividades desenvolvidas nas dependências do Itaú Cultural, há uma característica singular da utilização de incentivos fiscais. Os recursos são obtidos através de projetos encaminhados e gerenciados pelo próprio Instituto, que mantém sob seu controle todas as decisões sobre as diretrizes dos vários programas desenvolvidos. Uma gestão objetiva e expansiva de uma das maiores instituições financeiras do mundo.

Essa migração parcial das fontes de financiamento e investimento deve ser analisadas com prudência, à luz de diversas perspectivas, algumas delas expostas e analisadas oportunamente nesta tese.

Entretanto, neste momento e no que diz respeito ao entendimento do que é ou não é público e ao modelo de gestão que se caracteriza como tal, lembramos as palavras de Néstor García Canclini:

Pela imposição da concepção neoliberal de globalização, na qual os direitos são desiguais, as novidades modernas aprecem para a maioria apenas como objetos de consumo, e para muitos apenas como espetáculo. O direito de ser cidadão, ou seja, de decidir como são produzidos, distribuídos e utilizados esses bens, se restringe novamente às elites. (CANCLINI, 2006, p. 42)

Ainda que reconheçamos a importância das ações levadas a cabo pelo IIC, é notória a concentração do poder decisório sobre o emprego de recursos. Vejamos a relação estabelecida entre o Itaú Cultural, empresas do conglomerado Itaú e as Leis de Incentivo, de meados dos anos 1990 até 2010.

Desde 1996, um ano após a criação do Instituto, há projetos encaminhados ao Mecanato da Lei Rouanet, aprovados pela CNIC e incentivados por empresas do próprio conglomerado Itaú sob o título “Plano Anual de Atividades”²³⁷. Até o ano de 2010, estão cadastrados no portal de estatísticas da Lei Rouanet do Ministério da Cultura 15 projetos²³⁸. São eles:

Nome	R\$ solicitado	R\$ aprovado	R\$ captado
PAA/96 – ICI – AI ²³⁹	4.495.876,42	6.574.921,42	6.405.008,36
PAA/97 – ICI – AI	6.737.645,73	17.483.632,64	10.745.986,80
PAA/98 – AI	16.130.391,02	14.447.710,45	14.002.999,93
PAA/1999 – AI	13.314.900,00	14.314.900,00	12.205.000,00
PAA/2000 – AI	19.076.831,09	19.076.831,09	18.138.103,33
PAA/2001 – AI	24.359.431,25	24.009.724,16	19.450.658,72
PAA/2002 – AI	26.186.850,68	26.186.850,68	22.111.327,86
PAA/2003 – AI	28.141.469,44	24.372.360,44	19.111.950,80
PAA/2004 – AI	29.994.044,00	16.470.560,16	6.500.000,00
PAA/2005 – AI	30.198.217,45	26.475.299,10	19.700.000,00
PAA/2006 – AI	31.797.232,59	27.324.220,75	21.560.000,00
PAA/2007 – AI	39.187.129,96	36.887.345,21	27.000.000,00
PAA/2008 – AI	43.258.360,60	36.124.086,35	29.500.000,00
PAA/2009 – AI	49.947.044,65	45.789.062,65	30.660.000,00
PAA/2010 – AI	44.779.153,51	35.832.989,91	26.600.000,00
TOTAL	407.604.578,39	371.370.495,01	283.691.035,80

²³⁷ Obviamente, esses projetos não excluem a participação da marca Itaú em outras iniciativas, todas elas de grande porte e repercussão.

²³⁸ Disponível em <http://sistemas.cultura.gov.br/salinet/Salinet/Salinet.php>. Acessado em 13/03.2012.

²³⁹ As abreviações deste campo significam PAA: Plano Anual de Atividades; ano das atividades; Instituto Cultural Itaú; Artes Integradas. A partir de 1998, o nome do Instituto deixa de constar nos projetos encaminhados.

Some-se aos dados acima duas outras informações importantes, interligadas entre si. A primeira delas diz respeito ao enquadramento dos projetos encaminhados. Entre os anos de 1996 e 2001, não há enquadramentos informados pelo Ministério da Cultura (Artigos 18 ou 26), ainda que os projetos sejam de Artes Integradas.

Lembre-se que, como vimos, até 1999 as isenções eram unificadas e da ordem de 40% para doações e 30% para patrocínios, ambos para PJ. Além disso, o incentivador poderia deduzir de suas despesas operacionais os totais investidos pelo mecanismo, o que resultaria num acréscimo de, no máximo, 25% nos abatimentos. A partir desse mesmo ano, as modificações na Lei 8.313 resultariam na instituição de três mecanismos de abatimento: da ordem de 100% para projetos enquadrados no Artigo 18; e 55% (patrocínio) ou 65% (doação), para os enquadrados no Artigo 26²⁴⁰.

Desse modo, para o PAA/2002 – AI, temos o enquadramento no Artigo 18 (abatimento de 100%) e, a partir de 2003, todos os projetos enquadrados no Artigo 26. No caso do Instituto, que é uma instituição privada sem fins lucrativos, os abatimentos ficariam no patamar máximo, 65%, ou seja, 40% acrescidos de até 25% derivados das deduções sobre despesas operacionais.

A conclusão é que, dos valores totais investidos nas ações do IIC, pelo menos 35% seriam privados, derivados de recursos próprios do conglomerado. Já os 65% restantes, seriam recursos públicos.

O segundo ponto diz respeito ao período da mudança dos enquadramentos das propostas encaminhadas à CNIC. A partir do ano de 2003, os projetos do Instituto passam a ser enquadrados segundo os normativos do artigo 26. Ao analisarmos esse fato em conjunto com informações sobre ações vinculadas à Lei Rouanet por outras grandes empresas, por exemplo os CCBBs, há indícios de uma mudança importante na política cultural efetivada através de incentivos fiscais federais a partir daquele ano. Como resultado prático, a tendência de uma maior participação de investimentos privados nas ações realizadas através dessa Lei.

²⁴⁰ Como vimos, doação caracteriza um investimento sem fins lucrativos realizado por uma empresa. Patrocínio, ao contrário, caracteriza a participação com fins lucrativos ou de publicidade.

O Programa Rumos

O programa Rumos é uma das ações do Instituto Itaú Cultural que engloba uma série de iniciativas destinadas à produção e difusão de diversos segmentos artísticos.

Foi a partir de 1997 que, movido por uma crescente demanda de propostas encaminhadas com solicitação de apoio institucional e patrocínio, o Instituto criaria o programa, logo se constituindo como um importantes mapeamento da produção artística contemporânea brasileira:

Em atividade desde 1997, o Rumos Itaú Cultural é um programa de apoio à produção artística e intelectual sintonizado com a criatividade brasileira. Rumos colabora para o fomento e o desenvolvimento de centenas de obras e de artistas das mais variadas expressões e regiões do país - de músicos e cineastas do Norte a escritores, coreógrafos e artistas plásticos do Sul; de jornalistas e pesquisadores do Nordeste a educadores do Sudeste. O caráter nacional do programa mobiliza artistas, especialistas, pesquisadores e instituições parceiras, que fazem da cultura uma linguagem comum de fortalecimento da cidadania e das características múltiplas do povo brasileiro. Os produtos gerados pelo programa são distribuídos gratuitamente a instituições culturais e educacionais e disponibilizados para emissoras de TV parceiras e neste site²⁴¹.

O primeiro segmento da produção cultural a ser contemplado com o programa Rumos seria o cinema e o audiovisual, mais especificamente as demandas da produção nacional de documentários. Também em 1997, seria criado o Rumos Música, em desenvolvimento até os dias de hoje.

A justificativa para a implantação da primeira edição do programa, seria “a crescente retomada da produção audiovisual no país” (RUMOS, 2007, pg. 98). Como um dos maiores bancos privados do Brasil, o Itaú era um potencial patrocinador das artes brasileiras, idéia essa reforçada por suas já tradicionais ligações com aquisições de obras de arte e, a partir dos anos 90, pela criação do Instituto Itaú Cultural. Some-se a isso a

²⁴¹ Disponível em http://www.itaucultural.org.br/index.cfm?cd_pagina=2691. Acessado em 18/12/2011.

crescente difusão dos mecanismos federais de incentivo fiscal à cultura junto a produtores e realizadores, e temos um ambiente propício para a aproximação entre produtores e incentivadores.

Nos anos seguintes, foram implementadas ações para os segmentos arte e tecnologia; artes visuais; e literatura (1999); dança (2000); pesquisa (2003); jornalismo cultural (2004); educação, cultura e artes (2005); e moda e *designer* (2012).

Em 15 anos de existência, o Projeto Rumos já mapeou perto de 1.000 artistas e produtores de todo o Brasil, realizou e catalogou registros das diferentes vertentes artísticas e disponibilizou ao público, através de apresentações, distribuição gratuita de produtos e registros audiovisuais, grande parte da produção derivada dessas ações²⁴².

Seguindo os objetivos primeiros de sua criação, o Instituto Itaú Cultural disponibiliza gratuitamente em seu sítio virtual²⁴³ a consulta de quase²⁴⁴ a totalidade das obras resultantes de suas ações, bem como informações sobre todos os artistas selecionados, curadores participantes e principais apoiadores.

Também as marcas do Governo Brasileiro, do Ministério da Cultura e da Lei Federal de Incentivo à Cultura – Lei Rouanet, estão em destaque não apenas na primeira página do sítio, mas em todas as demais disponíveis para navegação.

RUMOS CINEMA E VIDEO

Como já vimos, o Rumos Cinema e Vídeo foi criado em 1997 pelo Instituto Itaú Cultural. Seu objetivo inicial era estabelecer ações de apoio à pesquisa e realização de documentários. Diante da então crescente procura de produtores e realizadores por patrocínios culturais, o IIC passou a organizar uma forma de procedimento capaz de

²⁴² Informações disponíveis nas fontes públicas e no site do IIC, todas compiladas pelo autor.

²⁴³ www.itaucultural.org.br

²⁴⁴ Como a exposição pública de qualquer produto ou registro de produção cultural depende de várias autorizações, entre elas, de seus autores, a publicização eletrônica de conteúdos depende da concordância de todas as partes envolvidas. Por esse motivo, algumas das obras resultantes de ações do IIC não estão disponíveis em seu sítio eletrônico.

estabelecer vínculos e parcerias. O formato de edital nacional ainda não havia sido implementado e para a primeira edição a escolha das propostas a serem viabilizados através de incentivo foi direta, baseada em critérios do próprio Instituto.

A atenção dada à produção documental demonstraria e consolidaria, desde o início, as bases do que se tornaria um projeto de abrangência nacional, que viria a contemplar diversos segmentos artísticos, privilegiando as atividades de pesquisa, linguagem e diversidade pouco assistidas por programas similares de incentivo e patrocínio.

Uma outra peculiaridade do projeto Rumos seria sua preocupação com a difusão, feita pelo próprio Instituto, dos produtos finalizados. Diferentemente de outros editais de grandes empresas, o Itaú Cultural chamava para si a responsabilidade concernente não apenas ao investimento na produção, mas também à divulgação e distribuição dos produtos resultantes.

Para justificar a implementação da primeira edição do Rumos Cinema e Vídeo, o Instituto evocou o crescimento nacional da produção e, conseqüentemente, da demanda por apoios empresariais:

Com a crescente retomada da produção audiovisual no país, vários projetos de cinema e vídeo passaram a ser encaminhados ao Itaú Cultural em busca de apoio e parceria para sua realização. A qualidade dos projetos e a forte demanda do setor levaram à consolidação de uma política de apoio à produção voltada especificamente para o documentário, enfatizando temas relacionados à arte e à cultura brasileiras. (RUMOS, 2007, p. 98)

E para além dos investimentos diretos nas propostas selecionadas, o Instituto ainda implementaria outra ação que nortearia uma política de ações complementares aos editais do Rumos Cinema e Vídeo:

Nesse ano, paralelamente ao programa de apoio à pesquisa e realização de documentários, foi elaborada uma programação de mostras periódicas na sede do Itaú Cultural, em São Paulo. De setembro de 1998 a novembro de 1999, essa programação divulgou obras de referência, exibindo a produção nacional e

internacional em formatos e linguagens diversas. (*Idem*, p. 98, nota de rodapé s/n°)

Destacamos o que se refere à vinculação da ação do Instituto e sua rápida resposta às DAC, no momento da retomada da produção nacional de cinema no Brasil. Vimos que a disseminação junto a grandes empresas brasileiras da prática de utilização das Leis de Incentivo, principalmente da Lei Rouanet, foi importante para um aumento significativo nas produções audiovisuais brasileiras. Também a instituição da Lei do Audiovisual teve impacto substancial nos níveis de produção do segmento, cujos reflexos foram sentidos rapidamente pela sociedade, através da oferta crescente de filmes brasileiros. Algumas empresas de grande porte, a exemplo do banco Itaú, perceberam o potencial da “novidade”.

A expansão das fronteiras da exibição da marca Itaú Cultural, esteve e tem estado diretamente ligada ao cuidado com os programas desenvolvidos pelo IIC, dentre os quais destacamos aqui o Rumos Cinema e Vídeo. Nesse sentido, a profissionalização e a capacitação técnica tem sido um dos pressupostos básicos para a inserção de produções no campo da indústria, com conseqüente ampliação das possibilidades de visibilidade dos produtos, obtenção de autonomias relativas de seus produtores e promoção direta de seus “mecenass”. Normas e regras para a conquista de excelência técnica e de performances são componentes essenciais desse processo, marcando a distinção entre as naturezas amadora e profissional:

De fato, a oposição que a ideologia profissional dos produtores para produtores e de seus porta-vozes estabelece entre a liberdade criadora e a lei do mercado, entre os imperativos sociais que orientam de fora a obra e as exigências intrínsecas da obra que quer ser compreendida, aperfeiçoada, acabada, entre as obras que são criadas por seu público e aquelas que tendem a criar seu público, em suma, entre os simples comerciantes e os “criadores” autênticos, constitui sem dúvida um sistema de defesa contra o desencantamento produzido pela constituição do campo de produção erudita enquanto tal, desvendando a verdade objetiva da profissão. O desenvolvimento que conduz à arte pela arte e o desenvolvimento responsável pela indústria cultural têm como princípio comum os progressos da divisão do trabalho e a constituição de esferas separadas de atividade que favorecem a explicitação das funções próprias a cada uma delas (“negócio é

negócio”) e a organização racional dos meios técnicos adequados a estas funções. (BOURDIEU, 2005, p. 140)

Desse modo, não podemos perder a perspectiva de que o domínio dos códigos de excelência em um segmento produtivo pode estimular a consolidação de um processo de concentração de oportunidades em “mãos mais hábeis”, que apresentem propostas e resultados condizentes com interesses não apenas de um consumo massificado, mas também ligados aos objetivos de uma empresa incentivadora, por exemplo.

Em outras palavras, detentores de determinadas aptidões poderiam conquistar uma habilidade que os qualificaria a exercer uma posição de predominância dentro do campo artístico e, por consequência, facilidades no estabelecimento de um diálogo com os campos político e empresarial. Como resultado, a concentração de poder e de realização, poderia ser um fator inerente ao processo desencadeado pela utilização de renúncia fiscal. Assim, poderia haver comprometimento da natureza pública dos recursos, cujos objetivos seriam “estimular e incentivar a produção independente”.

Em contextos distintos expostos e analisados por nós anteriormente, vimos alguns exemplos que se aproximam desse pressuposto.

Veremos então como essa realidade se estabeleceu no Programa Rumos Cinema e Vídeo em suas sete edições. Quais foram os artistas e produtores contemplados; de que estados e regiões brasileiras eram procedentes; quais as implicações diretas para realizadores, produto, incentivador e patrocinador envolvidos; qual a relação possível com ações próximas desenvolvidas num ambiente estatal; etc. A análise dessas questões, a nosso ver, trará importantes subsídios para reflexões acerca da utilização de recursos públicos por grandes empresas sediadas no Brasil²⁴⁵.

Para a primeira edição, Rumos Cinema e Vídeo 1997/1998, foram sete propostas contempladas, em duas categorias distintas, Desenvolvimento de Projetos e Produção:

DESENVOLVIMENTO DE PROJETO: *Arte e Tecnologia*, de Walter Silveira (SP) e Tâmara Ka (SP); *Geraldo de Barros* –

²⁴⁵ Usamos a expressão “empresas sediadas no Brasil” e não “empresas brasileiras” tão somente por não haver impeditivos legais para a utilização das Leis de Incentivo por empresas estrangeiras.

Trajetória de um Brasil Moderno, de Michel Favre²⁴⁶ (SP) e Fabiana de Barros (SP); *Peito Vazio*, de Paulo Caldas, Lício Ferreira e Hilton Lacerda (PE); e *Sebastianismo no Brasil*, de Cláudio Assis (PE); (...) PRODUÇÃO: *Santo Forte*, de Eduardo Coutinho (SP); *Hélices*, de Carmela Gross (SP); e *O Livro de Raul*, de Arthur Omar (MG). (RUMOS, 2007, p. 98 e 99).

Em relação a origem geográfica das propostas selecionadas, vemos a presença de 3 estados brasileiros: São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco, de duas regiões diferentes, Sudeste e Nordeste. Dos 7 premiados, 4 deles são originárias de São Paulo (57%), 2 de Pernambuco (28,5%) e 1 de Minas Gerais (14%). Em que pese a limitação estabelecida pela quantidade de prêmios oferecidos, há nessa primeira edição do programa, uma clara concentração de aplicação dos recursos.

No que diz respeito à divulgação e distribuição dos produtos finais, restam apenas as informações constantes nas publicações de livros e anexos aos produtos, derivados das edições posteriores, bem como algumas contidas no sítio do próprio Instituto²⁴⁷.

Os três documentários realizados e as quatro pesquisas/roteiros produzidas não contaram com trabalho de divulgação e distribuição realizado pelo Instituto. O que significa dizer que, após a finalização dos projetos, o desenvolvimento dessas ações ficaram a cargo dos próprios produtores.

Finalizada a primeira edição do Rumos Cinema e Vídeo com um balanço extremamente positivo, uma nova edição foi levada a cabo para o biênio 1999/2000. Foram implementadas reformulações importantes no que diz respeito a abrangência do programa, segmentos da produção, mecanismos de participação e formas de análise das propostas apresentadas.

Pela primeira vez foi instituído um edital de concorrência nacional, especificando as modalidades a serem contempladas:

(...) Em 1999 um novo programa foi lançado, reformulado e ampliado para três modalidades de fomento: - Jovens

²⁴⁶ Michel Favre nasceu em Genebras, na Suíça, mas desenvolveu muitos de seus projetos no Brasil, em conjunto com Fabiana de Barros.

²⁴⁷ www.itaucultural.org.br/rumos

Realizadores: destinou-se a projetos de jovens realizadores com até 25 anos de idade e vínculo universitário; - Desenvolvimento de Projetos: contemplou a pesquisa, roteiro e confecção de orçamento e cronograma com o objetivo de permitir ao realizador formatar seu projeto para a produção e posterior veiculação; - Finalização: contemplou projetos que já tinham realizado a captação de imagens e necessitavam de um aporte para sua conclusão (pós-produção e edição). Ao todo foram 449 projetos enviados de diversas regiões do Brasil, sendo 301 para Desenvolvimento de Projetos, 80 para Jovens Realizadores e 68 para Finalização. (RUMOS Cinema e Vídeo: Seleção Especial, 2008, p. 21)

Não é difícil reconhecer claramente os objetivos da segunda edição do programa: 1) um público jovem, ainda ligado a Universidade e, portanto, em início de carreira; 2) aperfeiçoamento de profissionais segundo regras de procedimento que norteiam e normatizam os processos burocráticos para obtenção de recursos, tais como Leis de Incentivo e/ou Editais nacionais de grandes empresas; e 3) produções realizadas parcialmente que ainda não tivessem sido finalizadas.

Vemos também que a atenção do Instituto se manteve focada no segmento “produção” audiovisual, já que para as três categorias fica patente o objetivo primeiro da ação no que se refere à “realização de um produto audiovisual de qualidade” (*grifo nosso*). Preocupações com divulgação e veiculação não estavam contempladas nas ações previstas, pelo menos no que se refere àquelas realizadas pelo próprio Instituto e que viessem a utilizar a marca Itaú como suporte.

Mais um aspecto importante a ser analisado diz respeito à crescente preocupação com a qualificação e profissionalização em todas etapas do processo ligadas ao programa. Neste caso, às inerentes aos mecanismos de análise das propostas encaminhadas ao Instituto.

Para a edição 1999/2000 seria instituída uma comissão que contaria com especialistas de segmentos importantes da cadeia produtiva do audiovisual, formada por profissionais de reconhecimento público, ligados à pesquisa acadêmica, à produção cinematográfica e à crítica jornalística.

Foram cinco curadores escolhidos pelo Instituto, todos com um capital simbólico bastante importante em seus campos de atuação: André Parente (RJ), pesquisador e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro desde 1991; Carlos Alberto de

Mattos (RJ), jornalista, pesquisador e crítico de cinema; Daniela Capelato (SP), formada em Comunicação pela Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP, pesquisadora e produtora ligada ao audiovisual; Francisco Cesar Filho (SP), cineasta, produtor e pesquisador do audiovisual; e Roberto Franco Moreira (SP), pesquisador e professor da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo – USP.

Podemos identificar uma ligação clara entre as frentes de atuação previstas naquele edital de concorrência e os profissionais convidados a compor a comissão de avaliação.

Propostas encaminhadas oriundas de “jovens realizadores ligados a Universidades, desenvolvimento e adequação de projetos e finalização/pós-produção”, seriam analisadas por profissionais já estabelecidos em segmentos de mercado dessas mesmas modalidades, dando ao programa um cunho mais profissionalizante em relação à edição anterior.

“Ao todo foram 449 projetos enviados de diversas regiões do Brasil, sendo 301 para Desenvolvimento de Projetos, 80 para Jovens Realizadores e 68 para Finalização” (*Idem*, pg. 22). Para as três categorias, as propostas selecionadas foram:

FINALIZAÇÃO: *Glauces, o estudo de um rosto*, de Joel Pizzini (RJ); *A pessoa é para o que nasce*, de Roberto Berliner (RJ); *Barra 68 – sem perder a ternura*, de Vladimir Carvalho (PB); *No rastro da navilouca*, de Ivan Cardoso (RJ). DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS: *No olho do furacão*, de Renato Tapajós (PA) e Toni Venturi (SP); *A caravana do brega*, de Úrsula Vidal (PA); *Koelreutter: a experiência do tempo*, de Carlos Adriano (SP); *O folclore urbano nas páginas do Notícias Populares*, de Renata Druck (SP) e Janice D’avila (EUA – SP); *Carranca de acrílico azul piscina*, de Marcelo Gomes (PE) e Karim Ainouz (CE). JOVENS REALIZADORES: *A soltura do louco*, de Bernardo de Castro (SP) e Cristian Cancino (SP); *Cinema de Casa*, de Marcos Toledo (PE); *Filme da família*, de Maya Pinsky (SP); *Tom Zé, ou quem irá colocar uma dinamite na cabeça do século?*, de Carla Gallo (SP); *Terra-Mãe*, de Andre Francioli (SP); *Cemitério de Elefantes*, de Rodrigo Lorenzetti (SP); *Internos*, de Luciana Rocha (SP). (*Ibidem*, p. 22, 23 e 24)

Vemos que houve um incremento significativo em relação aos estados contemplados. Se na primeira edição foram três, São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco,

na segunda esse número foi ampliado para seis, Rio de Janeiro, Paraíba, Pará, São Paulo, Pernambuco e Ceará. O número de projetos ficou assim distribuído: Finalização: Rio de Janeiro 3, Paraíba 1; Desenvolvimento de Projetos: Pará 2, São Paulo 4, Pernambuco 1 e Ceará 1; Já para o segmento Jovens Realizadores foram 7 para São Paulo e 1 para Pernambuco.

Apesar da ampliação da representatividade por estados, o número de propostas aprovadas pelo edital Rumos Cinema e Vídeo 2º Edição ficou concentrada em sua grande maioria na região Sudeste, que foi contemplada com nada menos que 70% das aprovações, sendo 55% para São Paulo e 15% para o Rio de Janeiro.

Nenhuma ação do IIC foi destinada à publicação escrita, duplicação em VHS ou prensagem em DVD. Todas as informações sobre essa edição constam de ações desenvolvidas nos anos que se sucederam, com vistas ao registro histórico do programa.

Na avaliação do Instituto, a ação alcançava plenamente seus objetivos nas três categorias contempladas. “Mais uma vez uma edição teve como resultado filmes e projetos que se destacaram pela qualidade, originalidade temática e expressividade criativa²⁴⁸.” (RUMOS Cinema e Vídeo: Seleção Especial, 2008, pg. 24).

Para a terceira edição, biênio 2001/2002, foram mantidas normas bastante similares à anterior, incluindo as três categorias de premiação voltadas para Produção, Desenvolvimento de Projetos e Jovens Realizadores. No entanto, a “busca por um constante aprimoramento dos processos visando a profissionalização de empreendedores”, teve um incremento importante:

A terceira edição do programa repetiu a mesma estratégia da edição anterior, incentivando a produção de documentários em três categorias. Na etapa de recebimento dos projetos, priorizou-se a divulgação do programa numa tentativa de promover a “profissionalização na formatação dos projetos dos proponentes” (*grifo nosso*). Para isso foram realizadas palestras promovidas em cinco instituições parceiras²⁴⁹, para anunciar o programa,

²⁴⁸ Entre as várias produções apoiadas, os filmes “Barra 68 – Sem perder a ternura”, de Vladimir Carvalho e “A pessoa é para o que nasce”, de Roberto Berliner, iriam se destacar no cenário nacional como referências por suas temáticas e construções narrativas.

²⁴⁹ “Instituições culturais educativas parceiras, bibliotecas pelo Brasil.” FERNANDES, entrevista concedida a Ulisses Quadros de Moraes.

apresentar e “sugerir modelos de propostas e suas formatações mais adequadas” (*grifo nosso*). O resultado foram 540 projetos inscritos e um salto qualitativo das propostas. (RUMOS, 2007, p. 101 e 102)

Vemos a preocupação dos gestores do Rumos Cinema e Vídeo no sentido de uma constante profissionalização e aperfeiçoamento de procedimentos visando a qualificação de todos os envolvidos no processo de seleção de propostas.

Já no que se refere aos potenciais proponentes, a promoção de palestras em diferentes cidades brasileiras, visando esclarecimentos sobre temas relacionados a “formatação adequada de projetos”, pode ter efeitos diversos e complementares entre si. Além de servir como estímulo à busca pelo aprimoramento técnico, a presença de profissionais da área de cinema e vídeo, com o patrocínio do Instituto, proporcionou uma aproximação entre produtores independentes e instituição incentivadora. Ainda assim, essa distância tem seus próprios limites, já que todos os encontros promovidos não visavam debater os pontos inerentes ao processo de seleção, mas sim, como explicitado pelo próprio Itaú Cultural, “sugerir modelos de propostas e sua formatação mais adequadas”.

Sabemos que a dinâmica dos campos obedece a regras aperfeiçoadas através de constantes embates e tensões, resultando em um equilíbrio relativo, onde a predominância é exercida pelos detentores de maior capital simbólico conquistado através do domínio dos códigos de ação dentro do próprio campo. Ferramentas das “regras da arte” (BOURDIEU), ou, nas palavras de Néstor García Canclini:

No cinema, nos discos, no rádio, na televisão e no vídeo, as relações dentre artistas, intermediários e público implicam uma estética distante da que manteve as belas-artes (“arte pela arte distante do mercado” – *grifo nosso*): os artistas não conhecem o público, nem podem receber diretamente suas opiniões sobre as obras; os empresários adquirem um papel mais decisivo que qualquer outro mediador esteticamente especializado (crítico, historiador da arte) e tomam decisões fundamentais sobre o que deve ou não deve ser produzido e transmitido; as posições desses intermediários privilegiados são adotadas dando maior peso ao benefício econômico e subordinando os valores estéticos ao que eles interpretam como tendências do mercado: a informação para tomar essas decisões é obtida cada vez menos por meio de relações personalizadas (...) e mais pelos procedimentos

eletrônicos de pesquisa de mercado e contabilização do *rating*²⁵⁰; a “estandardização” dos formatos e as mudanças permitidas são feitas de acordo com a dinâmica mercantil do sistema, com o que é manipulável ou rentável para esse sistema e não por escolhas independentes dos artistas. É possível perguntar o que fariam hoje, dentro desse sistema, Leonardo [da Vinci], Mozart ou Baudelaire. A resposta é a que um crítico deu: “Nada, a menos que eles jogassem conforme as regras²⁵¹.” (CANCLINI, 2006 b, p. 63)

Ainda que essas ações não possam ser consideradas como modelos de democratização dos processos decisórios, já que se originam de objetivos traçados pelo próprio IIC e não de um debate entre envolvidos, elas trazem à tona temas importantes relacionados às práticas de captação de recursos num ambiente de isenções fiscais. Como um dos grandes utilizadores das Leis de Incentivo, os procedimentos adotados pelo Instituto obedeciam, em larga medida, a preceitos contidos na própria Lei Rouanet.

Ao capacitar empreendedores para as regras de seus próprios editais, no caso, Rumos Cinema e Vídeo, o Instituto estaria habilitando produtores e empreendedores para um mercado mais ampliado de produção cultural. Some-se a isso uma crescente demanda de âmbito nacional da produção audiovisual, temos uma dinâmica peculiar e em constante crescimento e aprimoramento:

Com efeito, o aumento do volume da população dos produtores é uma das mediações principais através das quais as mudanças externas afetam as relações de força no seio do campo: as grandes alterações nascem da irrupção de recém-chegados que, apenas como resultado de seu número e de sua qualidade social, introduzem inovações em matéria de produtos ou de técnicas de produção, e tendem a impor ou pretendem impor em um campo de produção que é para si mesmo seu próprio mercado um novo modo de avaliação dos produtos. (BOURDIEU, 2002, p. 255)

²⁵⁰ O "rating" é uma opinião sobre a capacidade de um país ou uma empresa saldar seus compromissos financeiros. A avaliação é feita por empresas especializadas, as agências de classificação de risco, que emitem notas, expressas na forma de letras e sinais aritméticos, que apontam para o maior ou menor risco de ocorrência de um "default", isto é, de suspensão de pagamentos. Folha de São Paulo, Folha On-Line, Mercado, 22/09/2009, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u317159.shtml>. Acessado em 13/09/2012

²⁵¹ C. Ratcliff, “Could Leonardo da Vinci Make It in New York Today? Not, Unless He Played by the Rules”, New York Magazine, novembro de 1978. APUD: CANCLINI, 2006 b, pg. 63.

As “regras da arte” sendo estabelecidas pelos detentores de um capital simbólico.

Para a avaliação dos projetos apresentados, novamente foi constituída uma comissão com profissionais vinculados aos campos acadêmico e jornalístico: Alexandre Veras (CE), pesquisador e produtor ligado a linguagens de videoarte, história do audiovisual, linguagens experimentais e videoinstalações; Bruno Vianna (RJ), pesquisador e produtor; Francisco Cesar Filho (SP), cineasta e pesquisador, Paulo Roberto Rego Barros Biscaia Filho (PR), professor da Faculdade de Artes do Paraná – FAP e diretor de cinema e teatro; e Roberto Moreira dos Santos Cruz (SP), pesquisador e produtor de cinema.

Vemos duas características importantes na constituição da comissão de avaliação para o Rumos Cinema e Vídeo 2001/2002. A primeira delas é a renovação quase que total de todos os integrantes. Dos cinco participantes da edição 1999/2000, apenas Francisco Cesar Filho participaria da edição seguinte. O segundo ponto diz respeito à formação e atividade profissional de cada um deles. Todos, sem exceção, teriam produções importantes no campo da pesquisa e também atuações efetivas no mercado de realização. A qualificação profissional, com ênfase à atuação no mercado de trabalho, parecia permear a escolha dos integrantes da comissão de avaliação das propostas a serem apresentadas.

Observe-se a perenidade do programa, já em sua terceira edição, bem como os esforços no sentido de: *a)* divulgá-lo ainda em sua fase de inscrições com as cinco palestras descritas anteriormente; *b)* a qualificação dos profissionais envolvidos nos processos de avaliação; e *c)* a valorização do peso da marca Itaú. As previsões eram as mais otimistas possíveis. Assim, no que concerne ao número de propostas apresentadas, sua clareza, objetividade de ação e qualidade estética, nada mais natural do que um sensível incremento. “O resultado foram 540 projetos inscritos e um salto qualitativo destas propostas.” (RUMOS Cinema e Vídeo: Seleção Especial, 2008, p. 25)

Após uma primeira triagem, foram analisados 163 dos 540 projetos apresentados, sendo:

... 85 projetos de produção, 39 de jovens realizadores e 39 de desenvolvimento (...), avaliados segundo critérios de orçamento,

procurando atingir o maior número possível de premiados. Foram eliminados projetos cujo orçamento não era coerente com o produto, se aproximando do teto de maneira artificial, bem como os projetos que não se adequavam de maneira mais rígida aos critérios utilizados nas fases anteriores. (*Idem*, p. 25 e 26)

Observemos agora, os critérios apontados como preponderantes para a seleção dos contemplados. Eles são também indícios sobre o modelo de gestão implementado pelo IIC em suas ações voltadas ao audiovisual.

Ao todo, 377 propostas foram eliminadas em uma fase preliminar, significando aproximadamente 70% do total. Para a análise final, vemos que o quesito “orçamento” teve uma preponderância e a “adequação rígida aos critérios do próprio Itaú Cultural” um peso relativo. Também é possível concluir que alguns dos proponentes tenderam a superfaturar suas propostas, fato esse descrito pelo Instituto como “aproximação do teto de maneira artificial”.

Ora, ainda que questões econômicas devam ser inseridas em um modelo de avaliação, nos parece importante a relativização desse critério. Entendendo que o Instituto não considerou esse como o único quesito em seu processo de julgamento das propostas, o termo “orçamento” e expressões adjacentes a ele, foram utilizados com predominância no processo de seleção.

A esse respeito, vejamos o que nos diz Néstor García Canclini:

O mercado não é um lugar, como talvez se pudesse dizer do Estado ou da universidade, mas uma lógica organizadora das interações sociais. Então, a confrontação que tantas vezes se faz entre Estado e mercado não deve ser vista como confrontação entre duas entidades. Mais do que um lugar social, o mercado é este modo de organizar a circulação de bens, mensagens e serviços como mercadorias, que tende na atualidade a reduzir as interações sociais ao seu valor econômico de troca. (CANCLINI, 2009, p. 127)

Para um modelo de organização baseado, pelo menos em parte, na utilização de recursos públicos, nos parece apropriado que tivéssemos explicitados todas as justificativas que habilitaram os 15 selecionados a realizarem suas idéias, mediante

incentivo do Instituto Itaú Cultural, e não apenas a exposição das argumentações econômicas.

Se levarmos em conta que a comissão avaliadora é formada exclusivamente por profissionais com atuação direta na pesquisa ou na produção artística, podemos supor que conteúdos outros seriam de fácil e óbvio reconhecimento. Todos professores universitários, diretores e produtores, ocupando lugar de destaque na análise de seus pares, com habilidade para reconhecer códigos artísticos diferenciados, por exemplo:

A apreensão e a apreciação da obra dependem tanto da intenção do espectador que, por sua vez, é função das normas convencionais que regem a relação com a obra de arte em uma dada situação histórica e social, como da aptidão do espectador em conformar-se a estas normas, vale dizer, de sua competência artística. (BOURDIEU, 2005, p. 271)

Entretanto, ainda que os pares julgadores tenham usado seu potencial conhecimento e habilidade para qualificar os projetos a receberem os recursos geridos pelo Instituto Itaú Cultural, o que se legou à posteridade pelas publicações foram critérios pautados mais por questões econômicas do que quaisquer outras de variadas naturezas.

Ainda assim, 15 propostas foram contempladas na terceira edição do Rumos Cinema e Vídeo, nas três categorias. Foram elas:

PRODUÇÃO: - 33, de Kiko Goifman (MG); - *Nasceu o Bebê Diabo em São Paulo*, de Renata Druck (SP); - *Na Garupa de Deus*, de Rogério Correa (RS); - *Me Erra*, de Paola Barreto Leblanc (RJ); - *O Atelier de Luzia*, de Marcos Jorge (PR); - *O Prisioneiro da Grade de Ferro*, de Paulo Sacramento (SP). DESENVOLVIMENTO DE PROJETO: - *Eu Vou de Volta*, de Camilo Santos Cavalcante (PE); - *Jardelina Silva e sua Assinatura do Mundo*, de Cristiane Mesquita (SP); - *Linhas de Organdi*, de Glauber Filho (CE); - *Tão Longe, Tão Perto*, de Inês Cardoso (SP). JOVENS REALIZADORES: - *E Agora, José?*, de Maya Da-rin (RJ); - *Encomenda Ao Ganso*, de Paulo Lobato (MG); - *Outras Amazonas*, de Marina Weis (SP); - *Se Tu Fores*, de Ilana Feldman (RJ) e Guilherme Coelho (RJ); - *Tranca Abre*, de Paula Siqueira (DF) e Ricardo Calaça (DF). (RUMOS Cinema e Vídeo – Seleção Especial, 2008, p. 26 a 28)

Cresce novamente o número de estados contemplados na terceira edição do Rumos Cinema e Vídeo. Foram 8 no total, assim distribuídos: 5 projetos para São Paulo, 3 para o Rio de Janeiro, 2 para Minas Gerais e para os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Pernambuco, Ceará e Distrito Federal, 1 projeto cada. Também seguindo a tendência da edição anterior, houve uma grande concentração de investimentos em propostas oriundas da região Sudeste, que foi contemplada com quase 67% das aprovações, sendo 33% para São Paulo, 20% para o Rio de Janeiro e 13% para Minas Gerais.

É evidente que esses números não traduzem, por completo, a complexidade das demandas da produção brasileira de cinema e vídeo. Há que se levar em conta, dentre vários outros fatores, a densidade populacional de cada Estado, seus potenciais produtores, a qualidade das propostas apresentadas que se relaciona com *know-how* na arte cinematográfica, etc. Considerar apenas a quantidade de projetos aprovados e suas origens geográficas para qualificar uma ação, nos parece uma atitude bastante frágil do ponto de vista metodológico. Esses dados servirão, entretanto, para subsidiar nossas conclusões futuras acerca do Rumos Cinema e Vídeo.

Outro dado, no entanto, se mostra como fonte importante para avaliação da qualidade dos filmes realizados pelo programa, qual seja, sua trajetória após a premiação. E para a terceira edição, o Rumos tinha um motivo especial para comemoração:

Esta foi uma safra extraordinária, em que os filmes tiveram grande repercussão pública, sendo exibidos no circuito comercial e premiados em festivais e mostras internacionais. O Prisioneiro da Grade de Ferro, de Paulo Sacramento é um bom exemplo disso. (...) Premiado na 60ª edição da Mostra Internacional de Arte Cinematográfica de Veneza, no Festival Internacional de Leeds e no Tribeca Film Festival. (RUMOS, 2008, p. 28 e 29)

Como já dissemos, para as três primeiras edições do projeto Rumos Cinema e Vídeo, não houve produção de publicações impressas, nem tampouco versões em VHS/DVD das obras viabilizadas e finalizadas através do Projeto²⁵².

²⁵² Em 2008, no entanto, com seu valor reconhecido pelo Instituto e chancelado pelos resultados conquistados por alguns dos filmes viabilizados, o Itaú Cultural lançaria uma publicação comemorativa das três primeiras edições do Programa. Com o título *Rumos Cinema e Vídeo: Edição Especial*, estavam

Findados os trabalhos, as avaliações deram origem a mais uma mudança no perfil dos apoios oferecidos para a edição seguinte do programa:

Em 2003 quando foi lançada a 4ª edição de Rumos Cinema e Vídeo, uma nova estratégia de fomento foi adotada pelo Itaú Cultural. Visando uma maior visibilidade dos documentários, o apoio foi direcionado para filmes de 26 minutos para compor uma série voltada para a televisão e mostras itinerantes. Mais uma vez iniciou-se o processo de recebimento, análise e seleção de projetos *que [se] concluiu* com a realização dos filmes. (RUMOS, 2007, p. 149)

Na 4ª edição do Rumos Cinema e Vídeo, seis anos após a implementação do programa, o Instituto Itaú Cultural adota uma prática objetiva e diferenciada para suas ações no que diz respeito as possibilidades de veiculação dos produtos realizados. Tudo, no entanto, sem negligenciar a atenção aos aspectos primeiros e fundamentais do Programa, “uma aposta na renovação da produção artística e no estímulo aos valores emergentes”.

A mudança de foco para filmes com tempo estabelecido em 26 minutos, demonstra uma proximidade do programa com o objetivo de ampliação de suas possibilidades de alcance.

Se nos reportarmos aos capítulos I e II desta tese, mais uma vez veremos similaridades entre realidades distintas. Como mostramos, o estabelecimento de um dialogo estreito entre produtores cinematográficos e indústria televisiva foi responsável, em larga medida, por um sensível incremento dos horizontes norte-americanos da produção audiovisual. Disso derivaram impactos nos segmentos de cinema e televisão em escala global. Tal processo se iniciou ainda nos anos 50 e se consolidou nos anos 70, com repercussões tão profundas quanto o desenvolvimento do próprio cinema, na primeira metade do século XX.

contidos um pequeno livro em dois idiomas (português e inglês) com informações sobre o Programa, e um *Box DVD*, com quatro documentários premiados na segunda e terceira edições. Os filmes eram 33, de Kiko Golfman, *Me Erra*, de Paola Barreto Leblanc, *O Prisioneiro da Grade de Ferro (Auto-Retrato)*, de Paulo Sacramento e *Barra 68 – Sem perder a ternura*, de Vladimir Carvalho. Esse seria o primeiro e único registro produzido pelo Instituto com vistas a registrar e divulgar as ações das três primeiras edições do Programa.

No Brasil, ações públicas similares foram descritas e analisadas quando expusemos o programa DocTV. Coordenadas pela SAV/MinC, ampliaram significativamente o potencial de um segmento produtivo do audiovisual brasileiro, não por acaso, o documental. Daí derivou a efetivação de ações conjuntas entre países da América Latina e da Comunidade de Países da Língua Portuguesa – CPLP, com impactos não apenas no segmento da produção audiovisual independente de 23 países, mas também na exposição das culturas regionais em um contexto ampliado de produção e consumo.

O Instituto Itaú Cultural, à sua maneira e a seu tempo, não tardou a perceber a importância da televisão para a produção de cinema e vídeo no Brasil. Fez isso reelaborando suas estratégias de ação no que diz respeito aos padrões das grades de programação – filmes com 26 minutos – bem como agindo de maneira efetiva para assegurar a veiculação dos filmes realizados. A quarta edição do Rumos Cinema e Vídeo estabeleceria novas diretrizes a esse respeito.

Um outro ponto importante se refere a constituição da comissão avaliadora e sua atuação no processo de seleção. Para essa Edição, seriam três e não cinco integrantes. Eram eles Amir Labaki (SP), jornalista e crítico de cinema, com uma trajetória em instituições e eventos de importância no cenário nacional; Carlos Nader (SP), com realizações no mercado como documentarista e videomaker²⁵³, na produção crítica cinematográfica e na organização de eventos ligados à produção digital em vídeo; e Renato Barbieri (SP), outro profissional, produtor e diretor de vídeos e documentários em formatos digitais.

Todos os três, com sólida formação acadêmica, atuações em produções audiovisuais, principalmente documentais, além de personagens importantes na organização de encontros, mostras e festivais nacionais de cinema e vídeo, muitos de alcance nacional e internacional.

Associados ao Itaú Cultural e a um projeto já estabelecido por sua continuidade e qualidade, Amir Labaki, Carlos Nader e Renato Barbieri encontrariam um campo fértil

²⁵³ *Videomaker* é um termo utilizado para designar profissionais que se utilizam de matrizes digitais em vídeo para montagens criativas.

para implementar ações voltadas à produção televisiva, um dos segmentos do audiovisual mais dinâmicos e de maior alcance de público. Amir Labaki, em seu “Breve relato de um longo processo”, escreve:

Dada a abertura do Itaú Cultural para nossas sugestões, o envolvimento de nós três, previsto originalmente para tão somente as duas etapas de seleção, uma de garimpagem de dez títulos entre as centenas de inscritos, outra de discussão dos escolhidos com os próprios proponentes para a fixação dos cinco vitoriosos, estendeu-se até a entrega da versão final dos documentários. De jurados vimo-nos transformados em virtuais *commission editors* da série [de documentários a serem produzidos]. O cargo, infelizmente inexistente como tal nas televisões brasileiras, mas essencial em emissoras pelo mundo afora, cumpre o papel de consciência crítica externa dos produtores e realizadores de cada obra, propondo mudanças de edição, novas filmagens, comentando opções estilísticas, tudo em nome do melhor desenvolvimento do documentário com base nos rumos inicialmente traçados. (LABAKI, in Brasil 3X4, 2004, p. ?)

Além de “descobrir” o potencial ainda inexplorado da televisão como veículo de divulgação das produções resultantes, o Instituto passava a estabelecer procedimentos que extrapolariam os limites de análise e seleção. A comissão, formada por profissionais ligados não apenas ao pensamento crítico, mas também ao segmentos de produção, acompanharia todas as etapas de realização dos projetos escolhidos, de modo a garantir uma maior eficiência ao processo:

Idéias fortes não nos bastavam se não havia foco quanto à forma com que viriam a ser apresentadas. (...) o momento crucial de todo o processo parece-me ter sido o seminário realizado por dois dias com os dez pré-selecionados. A primeira parte reuniu a todos para conhecimento mútuo e discussões genéricas sobre nossas visões do documentário como gênero. A segunda metade foi dedicada ao debate pormenorizado de cada um dos dez projetos, visando tanto ressaltar os pontos fortes que os destacavam dos demais quanto propor a correção de equívocos, distorções e insuficiências de qualquer ordem. (...) O mito de que um documentário não se planeja mas sim se faz, ditado livremente pelas forças do acaso, ruuiu por terra. (*Idem*, p. ?)

De um total de 363 projetos encaminhados (FERNANDES, 2012), 10²⁵⁴ foram pré-selecionados pela comissão e habilitados a participarem de um encontro que definiria os cinco vencedores “merecedores” dos investimentos e, por consequência, de realização. Os 5 selecionados finais seriam:

Carrapateira não tem Mais Ciúmes da Apolo 11, de Fábio Maciel (RS); *Garota Zona Sul*, de Luciano de Paiva Mello (RJ); *Sertão de Acrílico Azul Piscina*, de Karim Aïnouz (CE) e Marcelo Gomes (PE); *Aristocrata Clube*, de Jasmim Pinho (BA) e Aza Pinho (DF); *Invisíveis Prazeres Cotidianos*, de Jorane Castro (PA). (RUMOS, 2007, p. 105)

Como vimos, para essa edição do programa haveria apenas uma carteira, a de realização de documentário de 26 minutos. Se levarmos em conta a origem dos diretores dos cinco filmes selecionados, teremos 7 estados ao todo, de todas as regiões brasileiras. Desta vez, nenhum dos selecionados seria do estado de São Paulo e “apenas” 1 seria do Rio de Janeiro²⁵⁵.

Pela primeira vez seria produzida uma publicação impressa em quatro idiomas²⁵⁶, com informações históricas relativa ao programa, à edição em desenvolvimento, os 5 filmes selecionados e seus diretores. Também pela primeira vez haveria a duplicação dos filmes em DVD e garantidas as suas exibições em rede nacional através de uma parceria estabelecida com a TV Cultura de São Paulo, uma emissora voltada para a produção e divulgação de conteúdos educativos, culturais e de interesse público:

²⁵⁴ Os dez projetos pré-selecionados foram: *Carrapateira não tem mais ciúmes da Apolo 11* – Fabiano Maciel (RJ), *Carranca de Acrílico Azul Piscina* – Karin Ainouz e Marcelo Gomes (PE), *Cinema na Província* – Jorge Alfredo Guimarães (BA); *A Batalha da Maria Antonia* – Toni Venturi e Di Moretti (SP), *Aristocrata Clube* – Jasmin de Britto Pinho (RJ), *Invisíveis Prazeres Cotidianos* – Jorane Ramos de Castro (PA), *O Rio Severino* – Luiz Eduardo Franco do Amaral (RJ), *Garota Zona Sul* – Luciano de Paiva Mello (SP), *KIKI – Ode a Orídes* – Betse de Paula (DF) e *Minha Fortaleza* – Tatiana Lohmann (SP). Fonte: FERNANDES, 2012.

²⁵⁵ Não encontramos nenhuma menção explícita, em quaisquer das edições por nós analisadas, no sentido de distribuir os recursos ao maior número possível de Estados da Federação. Esse, sem dúvida, não era um dos objetivos contidos nas diretrizes do Programa Rumos Cinema e Vídeo.

²⁵⁶ Português, inglês, espanhol e francês.

A Fundação Padre Anchieta - Centro Paulista de Rádio e TV Educativas, instituída pelo governo do Estado de São Paulo em 1967, é uma entidade de direito privado que goza de autonomia intelectual, política e administrativa. Custeada por dotações orçamentárias legalmente estabelecidas e recursos próprios obtidos junto à iniciativa privada, a Fundação Padre Anchieta mantém uma emissora de televisão de sinal aberto, a TV Cultura; uma emissora de TV a cabo por assinatura, a TV Rá-Tim-Bum; e duas emissoras de rádio: a Cultura AM e a Cultura FM. Por inspiração de seus fundadores, as emissoras de sinal aberto da Fundação Padre Anchieta não são nem entidades governamentais, nem comerciais. São emissoras públicas cujo principal objetivo é oferecer à sociedade brasileira uma informação de interesse público e promover o aprimoramento educativo e cultural de telespectadores e ouvintes, visando a transformação qualitativa da sociedade²⁵⁷.

Ainda que seja uma emissora “nem governamental, nem comercial”, a TV Cultura era mantida predominantemente com aportes financeiros públicos advindos de dotação orçamentária do estado de São Paulo. Também captava parte de seus recursos junto a iniciativa privada, através de patrocínio publicitário direto e verbas oriundas de isenções fiscais, predominantemente através das Leis Rouanet e do Audiovisual.

No caso específico da parceria estabelecida com o Instituto Itaú Cultural, veríamos produções custeados, em parte, através de recursos públicos de Leis de Incentivo Federais, veiculadas por uma emissora pública custeada, pelo menos em parte, por recursos obtidos também através das Leis de Incentivo Federais e de orçamento público do estado de São Paulo.

Lembre-se que, também para o DocTV Brasil, a TV Cultura e emissoras afiliadas em todo o território nacional seriam integrantes do programa, não apenas no que se refere à parte dos investimentos para as produções (20%, como vimos), mas sobretudo na sua veiculação em rede. Mesmos mecanismos de financiamento, mesmas ferramentas de divulgação, mesmo foco para a produção documental, dentre outras semelhanças.

Assim, qualquer análise do programa Rumos deverá levar em conta outros fatores que não os meramente econômicos. O alcance dos resultados obtidos e os índices de

²⁵⁷ Disponível em <http://www2.tvcultura.com.br/fpa/institucional/quemsomos.aspx>. Acessado em 18/10/2012.

socialização dos produtos realizados, são alguns dos elementos constituintes de uma outra crítica possível, embasada e consistente. Deixaremos essa análise, que julgamos de extrema importância, para um momento oportuno.

Cabe-nos, neste momento, expor e avaliar as novas diretrizes do Programa, notadamente àquelas voltadas para uma maior aproximação entre produção documental e a programação televisiva, com seu alcance sobre os vários segmentos de consumo.

Sabemos que com

(...) a degradação da política e a descrença em suas instituições, outros modos de participação [social] se fortalecem. Homens e mulheres percebem que muitas das perguntas próprias dos cidadãos – a que lugar pertencem e que direitos isso me dá, como posso me informar, quem representa meus interesses – recebem sua resposta mais através do consumo privado de bens e dos meios de comunicação de massa do que pelas regras abstratas da democracia ou pela participação coletiva em espaços públicos. (CANCLINI, 2006, p. 29)

Ora, considerando a televisão como um dos meios de comunicação de massa mais presentes no cotidiano de toda a sociedade, trata-se também de uma ferramenta de grande importância para a veiculação e divulgação de qualquer ação que se proponha publicizante e socializante.

Ainda há que se levar em conta sua enorme relevância para a divulgação de ações oriundas de parcerias público-privadas, cujos resultados possam agregar e difundir valores culturais e de identidade para e da própria sociedade, por exemplo.

Desse modo, a inserção dos filmes do Programa Rumos Cinema e Vídeo na grade de programação de uma emissora pública de televisão de alcance nacional, nos parece um elemento a compor uma avaliação sobre os fundamentos da utilização de recursos públicos em ações culturais da iniciativa privada. Naturalmente, há que se procurar informações sobre os resultados objetivos de tal parceria, suas limitações e suas consequências futuras. De todo modo, nos parece relevante a ação de um Instituto privado com vistas a divulgar sim, a sua marca, mas também os bens simbólicos produzidos pela sociedade através de recursos públicos:

Lançados em um DVD, foram exibidos [os cinco documentários vencedores da edição 2003/2004 do Rumos Cinema e Vídeo] em rede nacional pela TV Cultura, tendo uma excelente receptividade, chegando a registrar 4 pontos no índice de aferição de recepção na Grande São Paulo – o que equivale a aproximadamente 350 mil espectadores. A qualidade dessas produções e o olhar vertical sobre a realidade brasileira valeram à série o convite para participar do *Audiovisual E-platform*, programa da UNESCO para conteúdos criativos em meios audiovisuais. Nessa plataforma, que funciona como uma rede de informação via internet, o usuário acessa informações sobre o projeto Rumos Itaú Cultural Cinema e Vídeo, assiste *on demand*²⁵⁸ aos vídeos da série Brasil 3X4 e alguns dos filmes produzidos nas edições anteriores. (RUMOS, 2007, p. 104 e 105)

Além da aferição dos índices médios de audiência alcançados pela parceria Itaú Cultural – TV Cultura, há outro ponto importante a ser considerado no que se refere ao alcance da ação. Duas importantes plataformas disponibilizariam os documentários, gratuitamente, na internet.

A primeira delas através da inserção dos 5 filmes no *Audiovisual E-Platform*, uma janela de exposição das produções audiovisuais de todo o mundo, implementadas pela UNESCO com vistas a divulgar e incentivar a produção audiovisual criativa e independente. Como vemos no próprio sítio da UNESCO:

Audiovisual E-Platform - A multicultural, audiovisual online catalogue for independent producers and broadcasters: UNESCO's Audiovisual E-Platform provides global on-line contact between filmmakers, broadcasters and distribution outlets, enhancing the promotion and distribution of culturally diverse audiovisual content. The Platform contains recently produced, innovative documentaries, short films and tv-magazines, original in form and content, going beyond conventional forms of filmmaking, providing a genuine expression of different cultures, and all ready for on-line, full-length screening. (...) UNESCO's Audiovisual E-Platform is a highly secured platform, designed for professionals in the film and television industry as a means of promotion and distribution of creative productions at local, regional and international levels. UNESCO ensures the security and restriction of access.

²⁵⁸ Conteúdos digitais em alta resolução, no caso de imagem e som, disponíveis publicamente através da internet. Nota do Autor.

Productions can only be acquired by contacting the right owner. Copying of films is not allowed²⁵⁹.

Ainda que no *Audiovisual E-Platform* haja a possibilidade de qualquer produtor independente requerer sua participação, a iniciativa do Instituto Itaú Cultural mostra um objetivo claro de tornar públicas, para um grande número de espectadores, as produções oriundas de seu programa Rumos Cinema e Vídeo. Com a chancela de um agente cultural brasileiro de prestígio e de uma instituição ligada às Organizações Unidas, a UNESCO, as possibilidades de acesso público aos cinco documentários produzidos poderiam ser sensivelmente ampliadas.

Também pela primeira vez, os filmes resultantes de uma edição do Rumos Cinema e Vídeo seriam disponibilizados para consulta no sítio do próprio Itaú Cultural²⁶⁰, onde constariam informações complementares sobre os filmes, seus diretores e, naturalmente, sobre o programa Rumos²⁶¹.

Por fim, os 5 documentários seriam duplicados em DVD com um libreto trazendo informações sobre o programa Rumos Cinema e Vídeo, sobre os filmes produzidos e seus diretores. Com tiragem de 1.000 unidades, os exemplares seriam distribuídos gratuitamente a “instituições culturais e educativas parceiras e bibliotecas de todo o Brasil” (FERNANDES, 2012).

²⁵⁹ *Audiovisual E-Platform* – Um catálogo audiovisual multicultural online para produtores e emissoras independentes: O *Audiovisual E-Platform* da UNESCO proporciona o contato on-line global entre cineastas, emissoras e canais de distribuição, aumentando a promoção e distribuição de conteúdos audiovisuais culturalmente diversificados. A plataforma contém produções audiovisuais recentes como documentários, curtas-metragens inovadores e revistas de TV, originais em forma e conteúdo, indo além das formas convencionais de cinema, proporcionando uma expressão genuína de diferentes culturas, tudo disponível para consultas on-line. (...) *Audiovisual E-Platform* da UNESCO é uma base de dados altamente segura, projetada para os profissionais da indústria do cinema e da televisão como meio de promoção e distribuição de produções criativas em âmbito local, regional e internacional. A UNESCO garante a segurança e restrição de acesso. As produções só podem ser adquiridas em contato com o proprietário do direito e a cópia dos filmes não é permitida. (Livre tradução do autor). Disponível em http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=13986&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
Acessado em 12/06/2012 e 27/11/2012.

²⁶⁰ Disponível em http://www.itaucultural.org.br/index.cfm?cd_pagina=2745&codigo=48823&ordem=

²⁶¹ Como dissemos anteriormente, em todas as páginas do site do Instituto Itaú Cultural constam os créditos ao Governo Federal, Ministério da Cultura e à Lei Federal de Incentivo à Cultura.

Se comparada às anteriores, vemos que a edição de 2003/2004 teve não apenas modificações profundas em sua dinâmica de avaliação e seleção, mas também nos trabalhos relativos à produção e realização dos filmes, além de uma sensível ampliação das ações voltadas para divulgação e distribuição de seus resultados. A televisão e a internet foram, cada qual a seu modo, decisivas nesse processo.

Em tempos da disseminação imediata da informação, as ferramentas para tornar um produto acessível parecem ter sido reconhecidas e utilizadas pelo Programa Rumos Cinema e Vídeo, visando os “consumidores e cidadãos” de um mundo globalizado.

Nesse sentido, uma intermediação de interesses e objetivos de investidores, produtores e divulgadores se faz necessária tanto quanto o desenvolvimento de linguagens criativas e inovadoras. A distribuição e o acesso imediatos de idéias e conteúdos podem se efetivar em uma conjugação de ações, públicas e privadas, componentes da globalização.

Dito de outra maneira:

Para saber o que se pode conhecer e administrar, ou o que tem sentido modificar e criar, cientistas e artistas têm de negociar não só com mecenas, políticos ou instituições, mas também com um poder disseminado que se oculta sob o nome de globalização. (...) Hoje, Davi não sabe onde está Golias. (CANCLINI, 2007, p. 9)

É nesse contexto, constituído pela possibilidade da existência de vários centros produtores interconectados, que parece terem se inserido os objetivos e as ações do Rumos Cinema e Vídeo 4ª edição.

Nesse ambiente é lançado, em 2006, a 5ª versão do Programa, trazendo consigo outras inovações de cunho operacional, embora mantendo o formato quanto à natureza documental das produções a serem viabilizadas.

Novamente, seriam cinco filmes realizados que comporiam um DVD, lançado em conjunto com uma publicação de textos explicativos sobre o programa, além de análises e considerações de todos os integrantes e participantes convidados.

As diferenças básicas mais significativas ficariam por conta do tempo de cada filme, agora de 52 minutos aproximadamente²⁶², e de uma inovação nos trabalhos da fase de divulgação do projeto:

Liliana Sulzbach (Diretor, roteirista e produtora – RS), Paschoal Samora (Diretor documentarista – SP) e Luís Eduardo Jorge (Professor universitário, pesquisador e diretor – GO) acompanharam a equipe de coordenação do Rumos Itaú Cultural Cinema e Vídeo numa viagem por 13 cidades, nas quais foram realizados encontros, palestras e mostras (...). Juntaram-se a esse grupo os realizadores e pesquisadores Cláudia Mesquita (Professora e pesquisadora universitária e documentarista - SC), Cao Guimarães (Cineasta e Artista Plástico – MG), Érika Bauer (Professora, pesquisadora e cineasta – MG), Francisco Elinaldo Teixeira (Professor e pesquisador universitário – SP), José Carlos Avellar (Jornalista e crítico de cinema – RJ), Consuelo Lins (Professora universitária, pesquisadora e diretora – RJ), Carlos Nader (Produtor documentarista – SP) e Sheila Schvarzman (Professora e pesquisadora universitária – SP), colaboradores notáveis no processo de reflexão e compreensão do cenário da produção de documentários no país. (RUMOS, 2007, p. 106)

Mantendo a mesma diretriz implementada nas edições anteriores, o Instituto chamou professores universitários, jornalistas, críticos, produtores e realizadores do audiovisual para participarem do processo de divulgação e avaliação do Rumos Cinema e Vídeo 2006/2007. Entre os integrantes efetivos da comissão julgadora e convidados para os encontros realizados, constariam pesquisadores de algumas das mais importantes universidades brasileiras, jornalistas com trajetórias reconhecidas na crítica especializada da produção cinematográfica, e diretores, em sua maioria ligados ao universo documental.

Nos encontros da fase de divulgação do programa, realizados entre os dias 6 de março e 4 de maio de 2006, seriam escolhidas treze capitais de Estados representativos de todas as regiões brasileiras:

²⁶² Como vimos, em geral as redes de televisão estabelecem uma duração aproximada para programas a serem inseridos em suas grades de programação: 26 minutos para grades de meia hora e 52 minutos para grades de uma hora.

“Manaus, 06/03; Belém, 08/03; Goiânia, 13/03; Campo Grande, 15/03; Fortaleza, 20/03; Recife, 22/03; Salvador, 27/03; Vitória, 29/03; Rio de Janeiro, 3/04; Belo Horizonte, 5/04; Curitiba, 24/04; Porto Alegre, 26/04; Brasília, 03/05. (*Idem*, 2007, p. 109 a 121)

Os encontros serviriam para divulgar o projeto Rumos Cinema e Vídeo junto a produtores e realizadores de todo Brasil, visando “informar o público interessado no programa e discutir com ele” (*Ibidem*, p. 106). Esses encontros contariam com a participação de instituições parceiras de cada Estado, em sua maioria de natureza pública, que disponibilizaram espaço físico e infra-estrutura para os trabalhos de divulgação dos encontros para os órgãos de imprensa.

As Instituições eram as seguintes:

Agência Goiana de Cultura Pedro Ludovico Teixeira – Agepel (GO); Centro Cultural Dragão do Mar (CE); Centro Cultural Usina Chaminé (AM); Diretoria de Artes Visuais e Multimeios da Fundação Cultural da Bahia – Dimas (BA); Fundação Athos Bulcão (DF); Fundação Clóvis Salgado – Palácio das Artes (MG); Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul (MS); Fundação Cultural de Curitiba (PR); Fundação Joaquim Nabuco (PE); Instituto de Artes do Pará (PA); Instituto Marlin Azul (ES); Paço Imperial (RJ); Secretaria de Estado de Cultura do Amazonas (AM); Universidade Federal do Espírito Santo (ES); Usina do Gasômetro (RS). (CINCO SOBRE CINCO, 2007, p. ?)

Todos os encontros contaram com a presença de profissionais representativos do pensamento e da produção audiovisual brasileiros, bem como com representantes da equipe do Instituto Itaú Cultural, participando tanto das discussões, como produzindo registros escritos sobre todo o processo. Seriam eles: Kety Fernandes e Flavia Celidônio, do Núcleo de Audiovisual do Itaú Cultural, e Roberto Cruz, gerente desse mesmo Núcleo.

Além da atenção dada a disseminação do programa, também sofreram alterações os valores destinados às produções a serem realizadas. De R\$ 60.000,00 na edição anterior, seriam R\$ 100.000,00 para cada uma das cinco propostas a serem aprovadas.

Vemos o interesse crescente do Instituto, explicitado não apenas pelo “investimento” na divulgação do programa e incremento nos valores alocados a cada proposta, mas também pela escolha dos profissionais que seriam os condutores dos processos de análise e avaliação dos projetos apresentados.

Entretanto, essas atividades relacionadas à divulgação, organização dos encontros e participação de personalidades importantes ligadas ao audiovisual, além é claro, do aumento nos valores destinados a cada projeto, não resultariam em um crescimento substancial do número de propostas apresentadas. Ao todo, seriam 375 inscritos. Se comparados às anteriores, menos do que os 449 da segunda, e também menos que os 529 da terceira, superando apenas os 363 inscritos da 4ª edição.

Há que se expor uma consideração relacionada aos reajustes de 67% aproximadamente para os valores destinados a cada um dos 5 projetos selecionados. É preciso que se atente para a diferença da duração prevista para os filmes, que passaria de 26 minutos [grades televisivas de meia hora] na 4ª edição, para 52 minutos [grades televisivas de uma hora], para a 5ª. Isso, talvez, possa ter contribuído para sensibilizar negativamente a participação de um número maior de produtores. Talvez.

Ainda assim, o resultado final seria plenamente satisfatório para o Instituto, que visava um conjunto de ações voltadas para os amplos segmentos que compõe o universo do audiovisual documental:

Além do objetivo primeiro desse programa, que é a viabilização da produção e a finalização dos filmes, todo o processo de lançamento, difusão, análise e desenvolvimento estimula o debate e possibilita a criação de uma rede de articulação entre o público interessado, produtores, pesquisadores e realizadores, dinamizando e estimulando a reflexão sobre o documentário brasileiro e o contexto de sua produção no cenário contemporâneo. (Rumos, 2007, p. 106)

Vemos que os objetivos iam além da realização dos 5 documentários. Contemplavam também a promoção de debates e o incentivo à articulações entre as diversas atividades da cadeia produtiva, crítica e consumidora do audiovisual.

Assim e com todas as atividades desenvolvidas ao longo do processo de divulgação e seleção do projeto, das 375 propostas apresentadas, seriam selecionados 12

como “participantes do laboratório de projetos”, nos moldes da edição anterior. Dessas, apenas 5 seriam vencedores [em destaque na citação]:

Aroe Jari: Trilogia Bororo, de Cláudio de Oliveira Alves (RJ); *Biografia das Casas Elástico*, de Alexandre Veras (CE); ***Diário de Sintra*, de Paula Gaitan (RJ); *Eu vou de Volta*, de Camilo Santos Cavalcante e Claudio Assis (PE); *História na Geral*, de Anna Azevedo (RJ); *Histórias de Morar e Demolições*, de Andre Costa (SP); *Margem*, de Maya Werneck Da-Rin (RJ); *Memórias de uma Mulher Impossível*, de Márcia Derraik (RJ); *Meninas de Plástico*, de Marta Nehring e Tatiana Toffoli (SP); ***Procura-se Janaína*, de Miriam Chnaiderman (SP); *Refugiados*, de Ivan Canabrava e Souza (DF); e *Sub.Urbanos*, de Rubens Miranda Júnior (??).** (CINCO SOBRE CINCO, 2007, p. 106 e 107)**

De posse dos dados acima, é importante percebermos que a despeito da presença do projeto em 11 capitais brasileiras na divulgação da 5ª Edição, o índice de aprovação manteve-se concentrado em dois Estados. Dois dos aprovados são de proponentes de São Paulo, outros dois do Rio de Janeiro e um de Pernambuco. Em termo percentuais, 80% dos investimentos nas realizações de filmes e portanto, dos trabalhos de divulgação e difusão posteriores, ficaram concentrados na região Sudeste. Esses números mantiveram uma tendência equivalente à já registrada, em média, ao longo de todo o programa.

Também como nas edições anteriores, os trabalhos de divulgação das realizações ficaram sob responsabilidade exclusiva do Instituto. Após a finalização dos filmes, foi produzida uma publicação contendo os 5 filmes em DVD, um livro em quatro idiomas²⁶³ com informações detalhadas sobre todas as edições do programa, um guia intitulado “Sobre Fazer Documentários”, com textos produzidos pelos 11 participantes da comissão avaliadora e dos eventos de divulgação, além de um documentário com depoimentos de outros tantos profissionais pesquisadores, produtores e diretores ligados ao audiovisual, especificamente à produção documental.

Apesar dos esforços para a promoção dessa 5ª edição em suas fases de pré-produção, produção e pós-produção, não há registros nas fontes sobre o estabelecimento de nova parceria com a Rede Cultura de Televisão para a veiculação dos filmes

²⁶³ Português, inglês, francês e espanhol.

produzidos. Na internet, outra ferramenta de importância para divulgação de produtos e idéias, também não se efetivaram a parceria do Instituto com o programa *Audiovisual E-Platform* – UNESCO, nos moldes do ocorrido anteriormente.

Dentre todas as ações de publicização dos conteúdos produzidos, para os dois meios de comunicação de maior alcance, TV e Internet, as ações foram drasticamente reduzidas, o que nos permite supor um sensível decréscimo no potencial divulgador e conseqüentemente, no acesso público aos filmes e às informações a eles concernentes.

Ainda assim, o Projeto Rumos manteve os preparativos, ao longo do ano de 2008, para uma nova edição prevista para o triênio 2009-2011. Agora com um projeto expandido para três segmentos da produção, primando por propostas cujos objetivos fossem a inovação estética e a interação com conexões globais de comunicação:

O programa mudou de foco e expandiu sua área de atuação para além do campo do documentário, como tradicionalmente apresentado nas edições anteriores. Percebendo que hoje o audiovisual está presente em suportes, meios e formatos diversos, apoiou projetos cujas características principais são a experimentação e a pesquisa de linguagem. (...) Atento a essas tendências, o Rumos [2009-2011] ofereceu três carteiras de premiações: Filmes e Vídeos Experimentais (filmes de curta e media duração); Espetáculos Multimídia (para projetos de instalação e performance); e Documentário para web (para filmes de curta duração que tratassem dos temas ruído e velocidade). (LINGUAGENS EXPANDIDAS, 2011, p. 9 e 10)

A começar pelo título dado a essa edição, *Linguagens Expandidas*, vemos a manutenção de uma tendência das ações do Instituto no que se refere a atenção dada a dois pontos da produção audiovisual. O primeiro deles diz respeito às linguagens, ao experimentalismo, às inovações estéticas, textualmente expressada já no edital de chamamento dos projetos. O segundo ponto concerne à atenção dada aos conteúdos produzidos para a Internet especificamente.

Lembremos que já em seus primórdios, no impulso inicial para sua organização, o então Instituto Cultural Itaú esteve ligado diretamente à preocupação com a digitalização de informações e acervos e com sua disponibilização pública. 20 anos mais tarde, uma das carteiras do projeto Rumos contemplaria produções voltadas exclusivamente para a

internet, ambiente da globalização, e para o acesso e troca imediatos de informações digitais. Nos parece evidente a preocupação com a valorização da produção de conteúdos e com o reconhecendo do potencial de exposição de idéias, ações e, é claro, marcas, através da internet.

Nos reportando ao pensamento de Néstor García Canclini, vemos que:

Os informes da UNESCO, da União Européia e de outros organismos mostram que várias práticas culturais deixaram de ser atividades de luxo e, graças às indústrias audiovisuais e informáticas, representam de 3 a 6% do PIB nos países com maior desenvolvimento. Na América Latina, estudos de argentinos, brasileiros, mexicanos e do Convênio Andrés Bello²⁶⁴ na área andina registram esta significativa posição, mas quase todas as políticas culturais nacionais continuam restritas aos campos clássicos e minoritários dos museus, da literatura e da música “erudita”. (CANCLINI, 2009, p. 261)

Ora, se levarmos em conta a importância dada às linguagens digitais para o programa já desde suas primeiras edições e, de outro modo, a valorização da televisão como ferramenta de divulgação das produções realizadas, não é difícil percebermos elementos que nos possibilitarão uma avaliação bastante segura sobre as ações históricas do Instituto Itaú Cultural para com o programa Rumos Cinema e Vídeo.

Ao implementar medidas de estímulo às produções visando a televisão e internet, o programa age como mediador entre os interesse públicos, de onde se originam parte dos recursos, e privados, de onde emanam as idéias realizadoras. Em um mundo digital, conectado e globalizado, a interação desses interesses se coloca como de grande importância para um futuro democrático e participativo. Seja através de ações do Estado, ou da iniciativa privada, essa nos parece ser uma ação importante no contexto em que se inserem os nossos estudos.

²⁶⁴ “Organização intergovernamental criada em 1970 em Bogotá e ratificada em 1990 em Madrid. Tem como objetivo favorecer e fortalecer os processos de integração e a configuração e desenvolvimento de um espaço cultural comum, com propostas que agregam ações em cultura, educação, ciência e tecnologia. Os países membros são Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Espanha, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Venezuela e ainda Argentina em processo de adesão.” Disponível em <http://www.convenioandresbello.org>. Acessado em 17/02/2012 e 29/10/2012.

Mencionamos aqui também a televisão para lembrarmos que a terceira e quarta edições do Programa contemplou produções documentais em formatos de tempo condizentes com os requeridos pelas grades televisivas. Isso se mostra como mais um indício da conexão existente entre as ações do Instituto e os objetivos de amplificar os resultados de suas realizações [filmes] oriundas do Programa Rumos. Otimização, em última instância, dos resultados cujos investimentos são em grande parte públicos, como já demonstramos.

A 6ª edição retoma um Programa com divisões de “carteiras”, ou áreas de produção específicas, o que resultaria em uma ampliação nos modelos dos produtos finais. Para análise das propostas, novamente foram constituídas comissões independentes em cada segmento, formadas por profissionais ligados às áreas relacionadas.

Os nomes escolhidos foram, para a categoria Filmes e Vídeos Experimentais: Paula Alzuragay (SP), jornalista e crítica de artes visuais; Roberto Franco Moreira (SP), pesquisador e professor universitário; Gilberto Prado (SP), artista multimídia e pesquisador universitário. Para Eventos Multimídia: Eduardo de Jesus (MG), jornalista, pesquisador e professor universitário; Patrícia Moran (SP), produtora, professora e pesquisadora universitária; Daniela Kutschat Hanns (SP), produtora, professora e pesquisadora universitária. Para Documentários para a Web: Joel Pizzini (RJ), cineasta e documentarista; Consuelo Lins (RJ), documentarista, professora e pesquisadora universitária; Beto Magalhães (MG), documentarista e produtor.

Nesta edição, vemos que todos os integrantes das comissões são da região Sudeste. Dos 9 participantes, 5 são originários de São Paulo, 2 de Minas Gerais e 2 do Rio de Janeiro. É evidente que essa constatação, por si só, revela pouco ou quase nada a respeito dos futuros critérios de seleção. Entretanto, é notória a concentração de profissionais, sejam eles pesquisadores, professores, produtores ou cineastas, envolvidos não apenas nesta edição do programa Rumos Cinema e Vídeo, mas também nas demais.

Outro fato a ser mencionado é que não foram promovidos encontros nos moldes dos ocorridos na edição anterior. O Instituto apostou na divulgação através de seus próprios mecanismos institucionais, principalmente os ligados à internet, além de

trabalhos de assessoria de imprensa visando os meios de comunicação de massa, notadamente os ligados à cultura.

Uma outra frente seria o Ministério da Cultura, que divulgava ações do gênero através de seu “Observatório dos Editais”²⁶⁵. A princípio, esse sítio deveria contemplar apenas editais do Ministério e de instituições públicas ligadas a ele, como vemos inscrito em sua página inicial, “O Observatório dos Editais é a instância responsável pela divulgação, regulamentação e governança dos editais de seleção pública do Ministério da Cultura”. Entretanto, na prática servia como uma instância de divulgação de ações que se utilizam de mecanismos de incentivos fiscais para investimento em cultura, sejam eles oriundos de Leis Federais ou Estaduais²⁶⁶. Através de sua Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura – Sefic, o MinC

... vem realizando encontros com empresas públicas e privadas no país com o objetivo de possibilitar a aproximação do órgão com os principais patrocinadores do mecanismo de incentivo fiscal federal de apoio à cultura brasileira.²⁶⁷

Pelo exposto, percebe-se que mesmo o poder público vinha promovendo uma aproximação entre as grandes empresas, “principais patrocinadores do mecanismo de incentivo fiscal federal...” (*grifo nosso*), e as ferramentas existentes de investimento através de isenções fiscais. Uma ação voltada, portanto, não apenas para a divulgação dos editais nacionais, mas também para o estímulo e esclarecimento sobre os benefícios da participação privada nos investimentos em cultura realizados através das Leis de Incentivo.

Diante dessa aproximação entre o poder público e a iniciativa privada, nenhuma surpresa que as ações do Rumos Itaú Cultural estivessem contempladas pelos trabalhos

²⁶⁵ Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/categoria/observatorio-dos-editais/>

²⁶⁶ Alguns editais nacionais, o da Natura Musical, por exemplo, se utilizam de Leis de Incentivo Fiscal disponíveis em estados como Minas Gerais, Bahia e Pará, e são divulgados também no sítio do “Observatório dos Editais” do Ministério da Cultura.

²⁶⁷ Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/2012/02/07/minc-e-fundacao-vale/>. Acessado em 17/08/2012.

de divulgação do MinC. Um reforço público para uma iniciativa privada financiada com recursos públicos.

Para a 6ª edição, a despeito de não ter promovido encontros em capitais brasileiras, o Rumos Cinema e Vídeo contou com 662 projetos inscritos. Um incremento de 287 propostas em relação à edição anterior. Desses, 21 projetos receberiam apoio financeiro do Programa, sendo 9 para a carteira Filmes Experimentais, 5 de média e 4 de curta duração; 7 para Documentários para Web; e 5 Espetáculos Multimídia.

Os valores alocados pelo programa bem como as diretrizes relacionadas às características de cada um dos segmentos estavam contidos no edital de divulgação, publicado em março de 2009:

FILMES E VÍDEOS EXPERIMENTAIS: até 15 minutos – R\$ 30.000,00; 26 minutos – R\$ 50.000,00; 54 minutos – R\$ 80.000,00. (...) EVENTOS MULTIMÍDIA: R\$ 80.000,00, sendo R\$ 40.000,00 para produção e R\$ 40.000,00 para montagem nas dependências do Itaú Cultural. DOCUMENTÁRIOS PARA WEB: com 8 minutos – R\$ 25.000,00. (EDITAL 2009/2011, 2009, p. 3)

Vemos que mesmo com a mudança significativa dos formatos exigidos pela 6ª edição do Programa, a questão relacionada ao tempo de duração continuava norteando os filmes a serem produzidos. Não por acaso, coincidiam com os padrões de janelas das grades televisivas de 15 (entre 13 e 15), 26 e 52 (ou 54) minutos²⁶⁸ aproximadamente.

As propostas aprovadas foram:

FILMES E VÍDEOS EXPERIMENTAIS: *Desassossego – Filme das Maravilhas*, 54min, de Felipe Bragança e Marina Meliande (RJ); *Alquimia da Velocidade*, 36min, de Arthur Omar (RJ); *A Redação*, 26min30s, de Andréa Midori Simão e Thiago Faelli (SP); *Enquadro Episódio 2: Tiaguinho da Redenção*, 26min, Coletivo Casadalapa (SP); *Plataforma*, 26min, de Cinthia Marcelle e Tiago Mata Machado (MG); *Cellphone*, 15min, de Daniel Lisboa (BA); *Casa-Construção*, 15min, de Kátia Maciel (RJ); *A Verdadeira História da Bailarina de Vermelho*, 15min, de Alessandra Colasanti e Samir Abujamra (RJ); *Museu dos Corações Partidos*, 15min, de Inês Cardoso (SP).

²⁶⁸ Esses formatos são para grades televisivas de 15, 30 e 60 minutos, respectivamente.

DOCUMENTÁRIOS PARA WEB: *Cidades Visíveis*, 8min, Grupo LAT-23 (SP); *Sintonia*, 8min, Aline Portugal, João Costa, Julia De Simone e Júlia Mariano (RJ); *O Vôo de Tulugaq*, 8min, de André Guerreiro Lopes (SP); *O Som do Tempo*, 8min, de Petrus Cariry (CE); *Polivolume: Conexão Livre*, 8min, de Claudia Afonso, Gabriel Gutierrez e Pedro Vieira (SP); *Satélite Bolinha*, 8min, de Bruno Viana (RJ); *O Céu nos Observa*, 8min, de Daniel Lima (SP). ESPETÁCULOS MULTIMÍDIA: *Storm*, 70min, de DuVa (SP); *Sequenze*, 40min, de Raimo Benedetti (SP?); *Pelas Fendas*, duração não definida, de Sandro Canavezzui de Abreu (SP); *OFPS: Southbanck*, duração não definida, de Gabriel Menotti (SP); *Travelling Zona Norte*, 40min, de Gustavo Melo (SP) (LINGUAGENS EXPANDIDAS, 2011, P.17 a 63)

A despeito de qualquer juízo de valor, estético ou de ordem técnica que pudesse nortear eventual análise sobre os contemplados acima, destacamos a procedência das propostas como um indício importante para nossas considerações futuras. Dos 21 projetos aprovados, 19 são da região Sudeste, ou 90,5% deles. 13 são do estado de São Paulo (62%), 5 do Rio de Janeiro (24%). Os outros 2 projetos são de procedência dos estados da Bahia e do Ceará (4,5% para cada um). Ainda que não tenhamos acesso à origem geográfica dos 662 projetos inscritos e levando em consideração as densidades demográficas de cada região ou estado brasileiros vemos, novamente, a tendência histórica de grande concentração de aprovações. Some-se a isso os dados em relação à composição das comissões avaliadoras e vemos que, pelos motivos mais diversos, essa concentração se mantém.

Após as finalizações das produções, também para esta edição não foi firmado nenhum convênio que previsse veiculação das obras realizadas em programações televisivas ou programas de distribuição de conteúdos via internet. Mesmo no sítio do Instituto Itaú Cultural, na base de dados do programa Rumos Cinema e Vídeo, não estão disponibilizados na íntegra nenhum dos filmes produzidos. Além das informações genéricas sobre o programa há, é claro, todo um conteúdo de divulgação dos participantes contemplados, dos integrantes das comissões de avaliação e do processo de desenvolvimento do programa. “Apenas” isso.

Por outro lado, se mantendo fiel à produção de conteúdos físicos, o Instituto publicou um impresso com informações completas em quatro idiomas²⁶⁹, tanto sobre o programa Rumos Cinema e Vídeo, como sobre sua 6ª edição, contendo também 5 DVDs com todos os filmes e registros em vídeo dos Espetáculos Multimídia. A tiragem foi de 1.000 exemplares, distribuídos, como nas edições anteriores, para instituições públicas e privadas de ação e interesse público, cultural e artístico.

Ainda que a amplitude dessa ação não possa ser comparada ao alcance televisivo ou da internet, ela se mostra como um índice que pode mensurar, pelo menos de maneira aproximada, o empenho do Instituto na difusão de suas ações e dos resultados delas advindos.

Se para a presente edição os projetos contemplados não puderam contar com o *Audiovisual E-Platform* da UNESCO, nem tampouco com uma rede televisiva do porte da TV Cultura, ficaram garantidos os registros do processo de organização e implementação da edição, bem como de seus resultados efetivos.

O legado Rumos

Diante do exposto, três pontos se destacam no aperfeiçoamento do processo de todas as etapas do Rumos Cinema e Vídeo. O primeiro deles diz respeito ao reconhecimento, pelo Instituto Itaú Cultural, da importância do programa no contexto da produção audiovisual brasileira.

Reportando-nos ao contido nos capítulos anteriores, vemos que a partir de meados dos anos 1980, o cinema brasileiro e seus mecanismos de financiamento passaram por profundas modificações, tendo as Leis de Incentivo à Cultura e do Audiovisual como principais ferramentas para o desenvolvimento do segmento de produção, com impactos relativos também na exibição de conteúdos.

Nesse sentido e em relação ao Instituto Itaú Cultural, pudemos perceber um incremento em suas atividades a partir de meados dos anos 1990, tendo a Lei Rouanet

²⁶⁹ Português, inglês, francês e espanhol.

como sua principal fonte de recursos. Como vimos, os valores dos projetos para a viabilização das atividades globais do Instituto foram crescentes ano após ano, com foco para as atividades relacionadas aos segmentos contemplados pelo Programa Rumos, dentre eles, o de Cinema e Vídeo²⁷⁰, primeiro a ser instituído pelo IIC.

O segundo ponto diz respeito ao nível gradativo e crescente de envolvimento do Instituto em todos os processos constituintes do programa.

Se em 1997, em sua primeira edição, foram selecionadas projetos cujos conteúdos [e idéias] eram oriundos de proponentes individuais junto ao MinC, já a partir da segunda edição, implementada em 1999, um projeto de financiamento global seria encaminhado à Lei Rouanet pelo próprio Itaú Cultural. A partir daquele ano, o Instituto chamaria para si a responsabilidade pela formatação, apresentação e execução de projetos junto à CNIC concernentes ao Rumos Cinema e Vídeo. Um pouco depois, já a partir da terceira edição do programa, em 2001, as comissões avaliadoras passariam a participar dos processos de pré-produção e produção [*commission editors*], evidenciando o nível de *controle* (de qualidade / excelência) buscado pelo Instituto em todas as etapas do processo.

O terceiro ponto diz respeito à busca do Instituto em estabelecer parcerias com instituições públicas e privadas.

Nas várias fases e edições do Rumos Cinema e Vídeo, foram firmados acordos para assessoramento e aprimoramento do programa, divulgação de ações e resultados, com destaque para a instituição promotora, o Instituto Itaú Cultural e, é evidente, para os filmes e produtos por ele realizados.

Entre as instituições parceiras, todas com atividades ligadas à cultura, vimos Universidades, Secretarias estaduais e municipais, Institutos públicos e privados, organizações não governamentais, redes de televisão, etc. Todos esses esforços contribuíram significativamente para a consolidação do programa num cenário de expansão também da produção cinematográfica e audiovisual nacional. Em 15 anos, foram 2.396 projetos encaminhados, entre todos os segmentos contemplados. Desses, 74 obtiveram aprovação e foram conseqüentemente realizados.

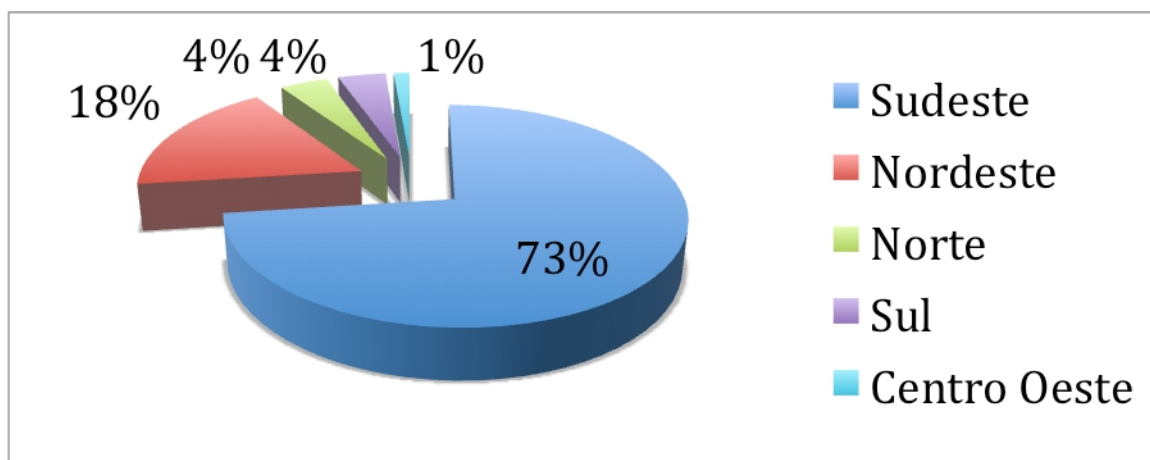
²⁷⁰ Lembre-se que os projetos encaminhados pelo Itaú Cultural à Lei Rouanet são globais, envolvendo as atividades de todo o Instituto previstas para um ano.

Esses números, entretanto, devem ser analisados em um contexto mais amplo que contemple, por exemplo, a origem das produções e sua representatividade no que tange à diversidade cultural e artística brasileiras. Os dados podem, também, nos mostrar o nível de abrangência da ação no que diz respeito a distribuição de recursos em termos nacionais. Esses nos parecem pontos importantes para uma análise que se pretenda minimamente conclusiva a respeito do legado do Rumos Cinema e Vídeo.

De posse dos dados das seis edições do programa, em 15 anos vemos que dos 74 projetos aprovados, o estado de São Paulo deteve 47,3% deles, ou 35 do total; Rio de Janeiro 20,3%, com 15; Pernambuco 8,2%, com 6; Minas Gerais 5,4%, com 4; Ceará com o mesmo percentual; Pará 4%, com 3; Rio Grande do Sul 2,7%, com 2; Bahia com o mesmo percentual; e Paraíba, Paraná e Distrito Federal 1,3%, ou 1 projeto cada. Através desses números, vemos uma grande concentração de aprovações e, por consequência, de distribuição de recursos, entre os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, que juntos, receberam mais de 67% dos recursos.

Se a concentração já é significativa se levarmos em conta apenas os Estados da Federação, computadas as regiões brasileiras esses números são ainda mais impressionantes: 54 projetos contemplados eram da Região Sudeste; o Nordeste concentrou 13 projetos; a região Norte ficou com 3 projetos, mesmo índice da região Sul; e o Centro Oeste e Distrito Federal, com apenas 1 projeto cada.

Em termos percentuais, a distribuição ficou assim consolidada:

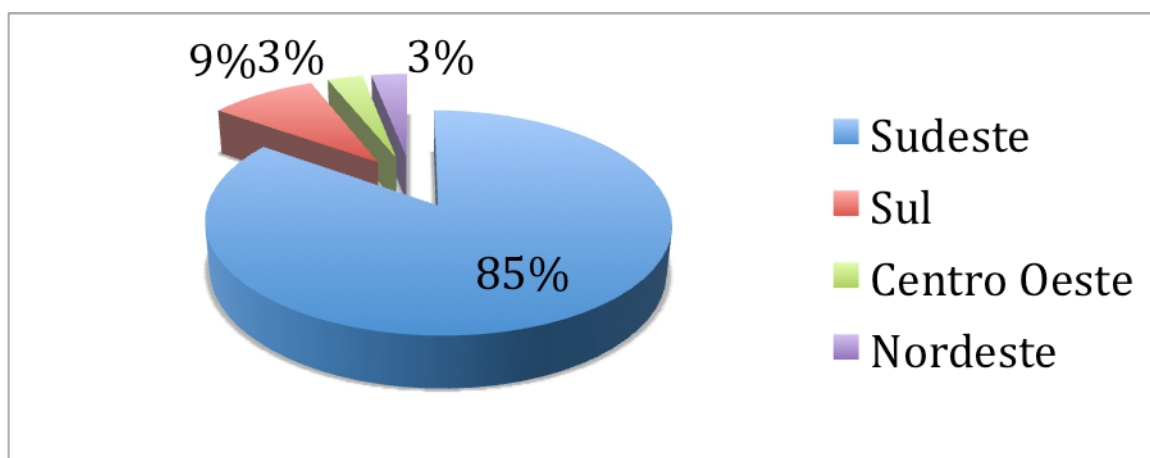


Em que pese a constatação acima, é importante lembrar que entre todos os 91 artistas²⁷¹ classificados nas seis edições do programa, apenas seis deles foram contemplados por duas vezes. Foram, então, 85 artistas diferentes a terem suas propostas efetivamente produzidas, que contaram também com ações de divulgação e veiculação implementadas pelo Instituto.

Em relação aos integrantes das comissões avaliadoras para 5 das 6 edições por nós pesquisadas²⁷², constatamos uma realidade não muito diferente. Dos 33 participantes, 18 deles eram do estado de São Paulo, representando 54,5%; Rio de Janeiro 6 integrantes, ou 18,2%; Minas Gerais 4, ou 12,1%; e os estados do Ceará, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás e Santa Catarina, cada um deles com 1 integrante, ou 3% do total.

Por região, temos 28 representantes para o Sudeste; 3 integrantes para o Sul; e para o Nordeste e Centro Oeste, 1 representante cada. Neste quesito a região Norte não foi representada.

Vejam o gráfico com as representações percentuais dessa distribuição:



Também no que se refere aos Estados e Regiões de origem dos profissionais integrantes das comissões formadas para avaliar e referendar propostas condizentes com

²⁷¹ Como vimos, algumas produções contaram com dois ou três diretores, o que acarretou a diferença entre número de filmes e número de artistas (diretores) contemplados.

²⁷² Lembre-se que a primeira edição do Rumos Cinema e Vídeo não tinha uma comissão de avaliação.

os editais de concorrência, houve uma grande concentração nos Estados da Região Sudeste.

Se compararmos os dados acima, específicos do projeto Rumos Cinema e Vídeo, com as estatísticas globais nacionais de investimentos realizados através de isenções fiscais, especificamente através da Lei Rouanet, veremos muitas semelhanças.

Como vimos anteriormente às páginas 169 e 170, entre 1991 e 2010, foram empregados efetivamente através do Mecenato, aproximadamente R\$ 8.399.181.407,99, dos quais 79%, foram destinados à Região Sudeste; 10,3% à Região Sul; 6,13% à Região Nordeste; 3,11% à Região Centro-Oeste; e apenas 0,96% à Região Norte do Brasil²⁷³.

Com algumas alterações, vemos que apesar de origens e fontes completamente distintas, os números são próximos, sempre com predominância da região Sudeste no recebimento dos recursos.

É importante ressaltar que nos editais nacionais de concorrência pública para o programa Rumos, não há a menção sobre objetivos de contemplar o maior número de estados brasileiros. Sendo uma ação coordenada e desenvolvida pelo Instituto Itaú Cultural em todas as suas etapas, as decisões de todas as naturezas são, evidentemente, de responsabilidade do próprio Instituto.

Nesse panorama, um argumento crítico possível poderia estar embasado no fato de os recursos para implementação e desenvolvimento do programa se originarem de isenções fiscais federais. Em outras palavras, seriam recursos públicos da União e, como tal, seu emprego poderia estar sujeito a questionamentos do poder público ou da própria sociedade no que se refere a uma distribuição mais equilibrada entre Estados e/ou Regiões.

Entretanto, a legislação que normatiza e regulamenta a utilização de fundos públicos provenientes de isenções fiscais, não traz qualquer menção que determine as formas de aplicação dos recursos ou que pautar sua utilização por critérios de distribuição regional equitativa. Como vimos no capítulo anterior, há apenas conteúdos sugerindo a

²⁷³ Os dados citados constam no endereço <http://www.cultura.gov.br/site/2009/04/02/cultura-em-numeros> bem como compilados por nós no capítulo II desta tese. Entretanto, sobre o tema há números complementares em publicações do próprio Ministério da Cultura, com dados desde meados da década de 90, constantes em Cultura em Números, 2010, p. 182 a 186.

observação dos objetivos primeiros da Lei, que são, em linhas gerais, estimular e dar visibilidade às produções artísticas e culturais “independentes” brasileiras.

Ainda assim, como se trata de recursos públicos, seu gerenciamento poderia ser contestado, caso não cumprisse obrigações inerentes à sua natureza mais ampla. Princípios de socialização e de distribuição minimamente equivalentes entre Estados e Regiões poderiam nortear críticas e até mesmo ações jurídicas. Essa prerrogativa, entretanto, não existe, já que a Lei garante ao incentivador uma quase total liberdade de emprego desses recursos, cabendo apenas a prestação de contas quando da finalização das etapas previstas no projeto encaminhado e aprovado pela CNIC. A análise dessa prestação de contas leva em consideração apenas e tão somente questões orçamentárias e contábeis, não cabendo qualquer outro tipo de análise.

Vale lembrar, ainda, que todas as ações pertinentes ao Instituto foram desenvolvidas com o apoio da Lei Rouanet. Vimos que desde 1996 até 2010, os projetos anuais encaminhados para esse fim tiveram sua natureza cadastrada no segmento Artes Integradas e seu enquadramento, a partir de 1999, no Artigo 26 da Lei. Como sabemos, esse enquadramento tem implicações significativas no que concerne ao volume de abatimento dos recursos efetivamente empregados, com impactos diretos sobre sua natureza.

Entre os anos de 1996 a 2010, foram alocados ao Instituto Itaú Cultural através do Mecenato da Lei Rouanet, um montante de R\$ 283.691.035,80. Como o Instituto é uma empresa sem fins lucrativos e todos os produtos derivados de suas ações não são comercializados, o percentual de dedução dos incentivos efetivados é de 40%, ou R\$ 113.476.414,32 aproximadamente.

Como vimos, é possível também descontar o total incentivado como despesas operacionais. Assim, sobre esses valores não incidiriam tributações federais, podendo acrescer em 25% o montante isentado, obviamente até o limite de 4% do IR devido. Acrescentando-se esse percentual, poderia haver um aumento de R\$ 70.922.758,95 nas isenções. Os resultados finais seriam R\$ 184.399.173,27 de abatimentos sobre os valores investidos, que poderiam ser considerados dinheiro público, e R\$ 99.291.862,53 não passíveis de abatimento ou, dinheiro privado, dos incentivadores.

Vemos assim que 65% dos recursos que viabilizaram todas as atividades do Instituto Itaú Cultural, dentre elas o Rumos Cinema e Vídeo, eram públicos. O restante, ou 35%, foram desembolsados pelos incentivadores. Recursos privados, portanto.

A esse respeito, é importante traçarmos um raciocínio paralelo do programa com outros similares que se utilizam das Leis de Incentivo.

Demonstramos que as duas outras ações por nós descritas possuem diretrizes diferenciadas em relação ao Rumos Cinema e Vídeo. Petrobras e Banco do Brasil²⁷⁴, cujos programas também contemplam o audiovisual, implementam editais de alcance nacional, com a utilização de Leis de Incentivo, em sua quase totalidade a Lei Rouanet.

Entretanto, a diferença marcante entre eles reside no fato de que, em todos, à exceção do Rumos, os concursos são baseados em propostas individuais encaminhadas ao MinC. Após sua aprovação pela CNIC, esses projetos estão habilitados a receberem incentivos das empresas, que também promovem uma análise para seleção desses mesmos projetos, agora segundo seus interesses corporativos, de publicidade ou quaisquer outros definidos por elas próprias.

Apesar de pouco percebida por analistas e estudiosos sobre o tema, essa prática modifica substancialmente a dinâmica relacionada aos mecanismos de isenções fiscais, com alterações importantes nos percentuais de abatimentos e implicações diretas sobre a origem dos recursos utilizados.

Como vimos no capítulo I, apenas dois segmentos artísticos não oferecem ao incentivador abatimentos de 100% através da Lei Rouanet. São eles música popular e artes integradas, cujas isenções são da ordem de 30% a 65% dos valores aplicados.

Ora, o Instituto Itaú Cultural mantém todos os seus programas com projetos encaminhados à Lei Rouanet, enquadrados no segmento artes integradas, inclusive para as atividades que, caso fossem desenvolvidas através de projetos individuais, dariam ao incentivador, ou seja, ao Itaú e suas empresas conglomeradas, abatimentos de 100%. Cinema e vídeo, por exemplo. Em outras palavras e por mais paradoxal que possa parecer, a dinâmica do Itaú Cultural de captação de recursos gera uma “economia”

²⁷⁴ Não mencionamos aqui os editais da Natura e da Vale, que apesar de se utilizarem da Lei Rouanet, tem interesses específicos canalizados para a música, e a Caixa Econômica Federal, que não se utiliza de Leis de Incentivo para seus editais nacionais.

substancial aos cofres públicos, em comparação com modelos similares baseados em propostas individuais. Modelos esses implementados por empresas públicas.

Obviamente, essa argumentação se baseia única e exclusivamente nos aspectos econômicos da relação Produtor Cultural – Incentivador – Recursos Públicos – Sociedade. Há outros aspectos que podem compor a nossa argumentação sobre a gestão, pela iniciativa privada, de parte desses recursos, no que se refere às atividades culturais. Elencamos aqui dois deles.

O primeiro diz respeito à capacidade desse gestor em divulgar, com alcance amplificado, os produtos resultantes da ação recebedora dos recursos públicos.

No caso específico do Rumos Cinema e Vídeo, vimos que as parcerias concretizadas nas diversas edições do programa tiveram como foco instituições públicas, Fundações e Secretarias de Cultura, organismos internacionais ligados à promoção da diversidade cultural, órgãos de imprensa de alcance locais e nacional, Universidades públicas, além de organizações não governamentais. Isso demonstra o esforço do Instituto em ampliar para segmentos importantes da sociedade os resultados de ações financiadas, pelo menos em parte, com recursos público.

Podemos supor também, que uma Instituição como o Itaú Cultural, que traz consigo o respaldo da marca de um dos maiores conglomerados financeiros do mundo, possua capital simbólico suficiente que o habilite a conquistar uma posição de destaque em diversos segmentos de atuação. Em ações de divulgação dos processos de seleção bem como dos produtos deles derivados, por exemplo. Por consequência, podemos supor que os 74 projetos beneficiados pelo programa foram beneficiados, também, pela marca Itaú, e não relegados às suas condições de “independentes”.

Além disso, para quatro das seis edições do Rumos Cinema e Vídeo, as produções estavam voltadas para um padrão televisivo de exibição. Filmes de 26 e 52 minutos, para grades de meia hora e uma hora de programação. Isso mostra a atenção dos organizadores do programa para com segmentos de divulgação ligados à indústria, com grande potencial de exposição. Exposição para a produção documental e de pesquisa de linguagem, focos primeiros de todas as edições.

Vemos aqui uma proximidade entre o Rumos Cinema e Vídeo e o DocTV, já analisado por nós. Ambos voltados para a produção documental, visando o mapeamento

das linguagens nacionais e sua veiculação em programações televisivas, garantidas através de convênios firmados com segmentos da TV pública brasileira.

Em que pese o DocTV promover a produção em todos os estados brasileiros, é notória a semelhança entre os dois programas, assim como dos resultados obtidos. O Rumos, com estruturas remodeladas pelas mudanças nos canais de comunicação globais e o DocTV voltado em suas mais recentes edições para o contexto Ibero-Americano e CPLP. Ambos, como vimos, inseridos numa globalização efetivada pela participação das identidades brasileiras e latino americanas.

Estado e iniciativa privada, pelo menos neste caso, muito próximos em suas ações.

Ainda chamamos a atenção para um segundo ponto, derivado em parte do primeiro, que se relaciona à publicização [ou socialização] dos produtos propriamente ditos.

Vimos que a partir da segunda edição do Rumos Cinema e Vídeo, todos os produtos oriundos dos editais foram lançados também em DVD, normalmente acompanhados por publicações de textos críticos e conteúdos diversos. Informações sobre o programa e também sobre os participantes foram difundidas em plataformas físicas de informação (livros, libretos) e virtuais, a exemplo do *Audiovisual E-Platform* e do próprio sítio do Itaú Cultural. Como resultado, a consulta a esses conteúdos foi aberta ao público, sem restrição de utilização, desde que citada a fonte.

Já para os produtos físicos, sua distribuição foi também gratuita e direcionada a centros de pesquisa e produção em artes, órgãos de imprensa, Universidades, Secretarias de Estado e Municipais de Cultura, Órgãos e Departamentos do Governo Federal e demais instituições ligadas à produção e estudos artísticos e culturais²⁷⁵.

Neste ponto, outra semelhança entre as ações do Itaú Cultural, notadamente as do Rumos Cinema e Vídeo, com um preceito contido nas Leis de Incentivo da França, Colômbia e Uruguai, bem como nas políticas de isenções fiscais dos Estados Unidos e da Inglaterra. Em todos esses países, a despeito das peculiaridades de seus mecanismos, um preceito liga suas naturezas. Na França. Os produtos derivados de ações realizadas com a

²⁷⁵ FERNANDES, 2012. Entrevista concedida ao autor.

utilização de sua Lei de Incentivo não podem ser comercializados. Sua disponibilização gratuita à comunidade é obrigatória e prevista em Lei.

De outro modo, para Colômbia, Uruguai, Estados Unidos e Inglaterra, a utilização dos incentivos fiscais está restrita a entidades sem fins lucrativos, cujas atividades estejam ligadas à produção artística, cultural, de pesquisa e assemelhados.

Lembremos agora que, no Brasil, para o uso de recursos da Lei Rouanet enquadrados pelo seu Artigo 26, não há qualquer impedimento em relação à comercialização dos produtos derivados.

Ora, ainda que a natureza jurídica do IIC seja a de uma “instituição sem fins lucrativos”, como vimos, os abatimentos concedidos aos investimentos no Itaú Cultural podem alcançar o limite máximo de 65%. Na prática, isso significa que 35% de todos os recursos são oriundos dos próprios investidores privados, todos do conglomerado Itaú. Ainda assim, nenhum produto do Instituto é comercializado, sob quaisquer justificativas. DVDs, catálogos, vídeos, exposições, etc., têm seu acesso público gratuito garantidos a segmentos sociais dos mais diversos. As plataformas digitais são amplamente utilizadas, inserindo todo o acervo do Instituto na globalidade digital contemporânea.

Os mecanismos utilizados por muitas instituições do gênero nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha para burlar os preceitos legais da não obtenção de lucro²⁷⁶, não existem no caso brasileiro representado pelo Itaú Cultural.

Pelo contrário, vimos que houve (e há) um trabalho sistemático para otimizar o fluxo de informações livres, não apenas do Programa Rumos Cinema e Vídeo, mas também das conseqüências de suas ações e dos produtos delas derivados. À luz das fontes pesquisadas, a percepção da importância dos meios digitais e televisivos de um lado, e de um trabalho contínuo de aperfeiçoamento de procedimentos relacionados à condução do programa, de outro, nos mostrou que o Instituto Itaú Cultural empreendeu esforço no sentido de aglutinar, em suas equipes, parcelas do pensamento crítico e de pesquisa, em sua maioria oriundas de Universidades públicas, e também de segmentos produtivos ligados e comprometidos com a produção audiovisual brasileira independente.

²⁷⁶ Ver capítulo I, notas de Wu, Chin-Tao, 2006.

Produtores, diretores, professores, pesquisadores, jornalistas e funcionários do próprio Instituto, foram os detentores das prerrogativas que nortearam as ações do programa em âmbito nacional.

A despeito de suas limitações, a principal delas evidenciada por nós no que concerne a concentração excessiva dos trabalhos premiados em determinados estados e regiões brasileiras, nos parece lícito supor que há pontos positivos a serem reconhecidos na gestão de recursos públicos por empresas do porte do conglomerado financeiro Itaú. Em todo o processo de constituição do Programa Rumos, houve uma clara preocupação com o desenvolvimento de uma política de investimentos de longo prazo, calcada numa visão de reconhecimento e valorização de um setor da produção audiovisual de pouco consumo, ainda que com uma produção em crescimento constante, qual seja, a documental²⁷⁷.

Esse segmento do audiovisual e as questões relacionadas ao desenvolvimento de linguagem estética, passam, via de regra, despercebidas não apenas por investidores privados ávidos por expor suas marcas em produtos com grande potencial de exposição nos mercados regionais e globalizados, mas também por políticas públicas das várias instâncias do poder, salvo raras exceções. Nesse contexto, toda e qualquer produção que se volte para questões outras que não as de fácil assimilação pelo consumo imediato, tendem a ser relegadas ao ostracismo e, por conseqüência, encontram maior dificuldade de financiamento, mesmo por organismos públicos de gestão.

Some-se a isso um crescente descrédito das ações governamentais num contexto de minimização dos Estados nacionais, e temos um hiato onde, em certa medida e no caso brasileiro, ganham envergadura as participações privadas levadas a cabo através de Leis de Incentivo:

Tem-se escrito profusamente sobre a crise da política atribuída à corrupção e à perda de credibilidade dos partidos, à sua substituição pela mídia e pelos tecnocratas. Quero destacar que,

²⁷⁷ Entre 1996 e 2009, a produção documental cresceu de 7% para 47%. No entanto, o número de espectadores em salas de cinema permaneceu próximo a 2,5%. Disponível em <http://oglobo.globo.com/cultura/producao-de-documentarios-dobra-no-brasil-mas-publico-se-mantem-em-25-3026226> Acessado em 17/01/2013.

além disso, transferir as instâncias de decisão da política nacional para uma vaga economia transnacional está contribuindo para reduzir os governos nacionais a simples administradores de decisões alheias, atrofiando a imaginação socioeconômica e levando a esquecer as políticas de planejamento de longo prazo. Esse esvaziamento simbólico e material dos projetos nacionais deprime o interesse pela participação na vida pública. Mal se consegue reativá-la em períodos pré-eleitorais por meio de técnicas de marketing. (CANCLINI, 2007, p.19)

Em que pese os naturais questionamentos em relação a essa transferência de responsabilidade, como o descrito acima, há que se imaginar a possibilidade de uma transformação profunda, em curso nos dias atuais, no que se refere ao entendimento do que seja público. Nesse sentido, talvez uma participação da sociedade na gestão de parte dos recursos públicos, possa ser compreendida não como uma ausência do Estado constituído e, por consequência, de políticas públicas, mas sim como um modelo possível, baseado em mecanismos democráticos e inclusivos. Como nos mostra Françoise Benhamou,

A crítica à políticas culturais [públicas] gira em torno de três temas: em primeiro lugar, a ineficiência das instituições ou das regulamentações em comparação com o jogo do mercado. Em outros termos, não é porque existam diversas falhas de mercado que se deva recorrer à intervenção pública, um mecanismo ainda menos eficiente. Em segundo lugar a superavaliação dos efeitos externos positivos e, por último, os efeitos anti-redistributivos das subvenções concedidas. (BENHAMOU, 2007, p.168)

Não nos cabe aqui, nesta breve análise de caso, intuir sobre a complexidade dos limites de atuação de parcelas da sociedade, tanto sobre o que se convencionou como bem público, como sobre a apropriação privada desse bem. O próprio termo traz em si divergências quanto à sua natureza. Nem sempre um bem do Estado é um bem público.

Entretanto, ampliar o debate sobre a participação da sociedade como um todo no estabelecimento de consensos e mesmo de procedimentos em relação ao tema da gestão democrática, nos parece essencial em tempos de globalização.

CONCLUSÃO

A alguns de seus leitores de inclinação mais filosófica, é bastante provável que este ensaio pareça ter constituído uma apologia ao ecletismo, uma acusação mormente lançada (às vezes com justiça), sem distinção, a historiadores que se apropriam de conceitos e teorias de outrem e as aplicam em seu trabalho. Até onde este ensaio diz respeito, contudo, refuto tal acusação, ao menos se o ecletismo for definido como a tentativa de sustentar, a um só tempo, proposições inconsistentes. Por outro lado, caso o termo sirva para designar nada mais do que encontrar idéias em diferentes locais, fico feliz em confessar-me eclético. Pode-se afirmar que estar aberto a novas idéias, de onde quer que venham, e demonstrar-se capaz de adaptá-las aos próprios propósitos e de encontrar maneiras de testar sua validade constituem a marca tanto do bom historiador como do bom teórico. (BURKE, 2002, p. 229-230)

Ao longo de nossas exposições, procuramos demonstrar o desenvolvimento das políticas públicas voltadas para a cultura, sobretudo as implementadas nas décadas de 1990 e 2000.

Vimos que dentro de um panorama global, as parcerias entre iniciativa privada e Estados Nacionais têm se desenvolvido, em larga medida, através da implementação de políticas de isenção fiscal. A participação de conglomerados empresariais no gerenciamento de parte dos recursos empregados em ações voltadas à cultura, tem sido ampliada por mecanismos diversos com características distintas em cada um dos contextos expostos.

Para os 16 países analisados, em 14 deles há mecanismos de isenções fiscais voltados para investimentos culturais. Apenas Peru e Paraguai não se utilizam de tais dispositivos, cada um deles, como vimos, por motivos bastante particulares.

Assim, podemos concluir que, dentro de certos limites, as isenções fiscais se constituem como regra quase que absoluta na gestão de parte dos investimentos públicos voltados à cultura.

Também destacamos o que diz respeito aos percentuais de abatimento concedidos pelos Estados à iniciativa privada. Considerando-se as particularidades de cada caso, em todos eles as isenções são parciais. Isso significa que, ao conceder tais benefícios, o poder público previa o aumento do volume de investimentos para a cultura, através da complementação privada de recursos. O processo que pode ser caracterizado pela distensão do controle estatal na gestão cultural, pode também ser entendido como uma ação cujo objetivo era o de complementaridade orçamentária justificada pela escassez de recursos em tempos de crise.

Não por acaso, vimos que o desenvolvimento desses modelos de parceria público-privadas tiveram suas concepções e implementações nos diversos países a partir dos anos 1980, período caracterizado pelo acirramento de crises globais.

Ora, com a progressiva interação das economias e costumes, vimos a inter-relação das práticas através da disseminação de um modelo global de gestão pública, efetivado em cada país segundo características administrativas, econômicas e sociais locais. As particularidades impressas num mundo globalizado.

Um outro ponto a ser considerado se refere à natureza dos beneficiários dos investimentos, bem como às características dos produtos resultantes de ações derivadas de tais práticas. Estabelecendo um marco legal para as ações privadas, países distintos entre si como Estados Unidos, Grã-Bretanha, Colômbia e Uruguai, limitaram às instituições sem fins lucrativos os benefícios do recebimento de investimentos dessa natureza. Já França e o mesmo Uruguai²⁷⁸, ainda que permitissem a participação de instituições que visassem o lucro em suas ações, vincularam a utilização desses recursos à socialização dos produtos resultantes.

Desse modo, portanto, podemos concluir que os mecanismos legais de participação privada são, pelo menos em parte significativa dos exemplos descritos, atrelados a interesses comuns, representados por três objetivos distintos: 1) preservação

²⁷⁸ Como vimos, o Uruguai possui duas modalidades de investimento em sua *Ley de Presupuestos*.

da produção e consumo internos; 2) a inclusão de produtores e realizadores que, por quaisquer motivos, estejam distantes das atenções de investidores: desenvolvimento de linguagens, produção independente, pesquisas científicas, culturas tradicionais, etc.; ou 3) a disponibilização à sociedade, de maneira gratuita, dos resultados dos bens produzidos com recursos públicos sob a gestão privada.

Ainda assim, e em que pese a qualidade dos objetivos intrínsecos à essas diretrizes, vimos questionados os seus limites quando descrevemos e analisamos os contextos dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, notadamente ao expormos as questões relativas ao mercado de artes visuais. A utilização dos dispositivos públicos legais para acúmulo econômico privado, se mostrou como uma das conseqüências das legislações que isentam de pagamentos de impostos as transações de compra e venda de obras de arte²⁷⁹:

... o capital cultural pode ser transformado em capital social de conhecimentos e relações, e que estes, por sua vez, podem ser usados para acumular capital econômico. É a fluidez e a flexibilidade do capital privado que tornam conceitualmente concebível e de fato viável a confluência de suas variantes, precisamente na posição desses grandes empresários. A possibilidade de intercâmbio dessas diferentes formas de capital é, da mesma maneira, inteligível no âmbito das corporações. (WU, 2006, P. 150)

A dinâmica da organização e administração privadas, na busca pelo lucro ou pela maximização da exposição de suas ações “sem fins lucrativos”, pode encontrar nos incentivos fiscais uma possibilidade para a dinamização e maximização de seu capital simbólico, que podem derivar em acúmulo de capital econômico. Como vimos, esse se constitui um dos flancos da fragilidade da gestão privada de recursos públicos.

Voltando-nos à realidade brasileira, estivemos focados na exposição e análise dos mecanismos de incentivos fiscais federais, notadamente os implementados através das Leis de Incentivo à Cultura, a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual.

²⁷⁹ Como vimos, há também na França esse dispositivo, ainda que não tenhamos feito uma análise pormenorizada sobre os resultados de sua utilização.

No primeiro exemplo, mostramos dois momentos distintos. Um, de 1991 a 1999, onde os incentivos fiscais concedidos à iniciativa privada eram estabelecidos segundo normas e procedimentos bem próximos aos de outros países. Com abatimentos diferenciados concedidos para ações voltadas à cultura, o mecanismo se estruturava sob três modalidades: doação, incentivo e patrocínio. Além disso, as naturezas dos incentivadores também seriam levadas em conta quando do estabelecimento dos limites de isenções fiscais, estipulados em 4% para PJ e 6% para PF do total do IR devido.

Através desses dispositivos, a Lei Rouanet seria regida por princípios próximos aos contidos nos mecanismos similares existentes nos demais países. Abatimentos parciais visando a complementação privada nos investimentos e o conseqüente aumento do volume de recursos para a cultura. A exceção, contida no FNC, previa a gestão unicamente pública dos fundos, visando garantir os interesses de toda a sociedade representada pelo Estado constituído de direito.

No entanto, a partir de 1999 com modificações implementadas, as isenções foram ampliadas para 100% dos montantes investidos, à exceção de dois segmentos artísticos: música popular e artes integradas. Para os demais, à iniciativa privada foi concedida a prerrogativa de escolher onde, como e quando seriam feitos os investimentos dos recursos públicos.

Ora, não é difícil supor que através dessa alteração foi deturpado um dos princípios que nortearam o poder público a instituir um mecanismo dessa natureza: a ampliação do montante de investimentos para ações culturais através da complementação financeira pela iniciativa privada.

A partir de 1999, ao poder público foi relegada única e exclusivamente a função de análise técnica de projetos encaminhadas a uma comissão avaliadora constituída por representantes do poder público e da sociedade organizada, a CNIC, ligada ao Ministério da Cultura. A prerrogativa da decisão de fato sobre os investimentos, seria da iniciativa privada, podendo ser regulada única e exclusivamente por seus objetivos corporativos.

Nem mesmo na condição de mediador dos vários interesses presentes nos segmentos sociais envolvidos, o poder público legislou segundo preceitos mais amplos. Não foram instituídos, por exemplo, mecanismos que garantissem uma distribuição de recursos minimamente equilibrada entre os entes da Federação, nem tampouco normas

mais claras que estimulassem a canalização de parte dos recursos para setores pouco assistidos pelo mercado, bem como da produção independente.

A partir desse momento, o Brasil se constituiu como o único exemplo, dentre todos os por nós analisados, a delegar ao setor privado o poder de escolha dos investimentos em cultura através da renúncia fiscal. Recursos esses, em quase todos os casos, unicamente públicos.

Como consequência, mostramos detalhadamente a evolução dos investimentos feitos através da Lei Rouanet em todo o Brasil. Vimos a tendência crescente do aumento dos montantes financeiros efetivamente empregados e a concentração na região Sudeste, de quase 70% do volume total desses recursos. Com essa dinâmica, a diversidade cultural de um país continental como o Brasil jamais estaria contemplada.

Esse um panorama das ações dos poderes públicos voltadas para os diversos segmentos da produção cultural brasileira e de outros 15 países do Ocidente.

Também para todas as realidades aqui expostas, descrevemos e analisamos exemplos de ações voltadas especificamente para os segmentos do cinema e do audiovisual, historicamente inseridos em um modelo industrial de produção, divulgação e exibição.

Vimos que ações efetivas dos Estados nacionais estão presentes em todos os países, ainda que de diferentes maneiras.

A despeito da predominância global de suas produções e de sua inserção maciça em mercados consumidores de âmbito mundial, a indústria cinematográfica e audiovisual norte-americana historicamente contou com ações públicas, tanto para garantir o dinamismo de um mercado produtor e consumidor próprios, quanto para levar suas produções aos limites mais amplos possíveis. Para seu mercado interno, ações visando estimular a diversidade da produção de conteúdos (*fin-syn*), beneficiando produtores independentes. No plano internacional, inserindo o cinema nas rodadas de negociações comerciais mundiais, com vistas a expandir sua influência cultural e manter ou aumentar os rendimentos financeiros dela advindos.

Já para países europeus, pudemos perceber os esforços contínuos para preservar suas produções locais, com a conseqüente valorização de aspectos ligados a identidades nacionais representadas pelas diversidades culturais do Continente. Tanto em programas

de estímulo à realização de filmes e conteúdos televisivos, quanto na imposição de sobretaxas a produções estrangeiras, sobretudo às norte-americanas, os diversos países que compõe o bloco Europeu atuaram de maneira decisiva sobre seu mercado cinematográfico e audiovisual.

As co-produções e acordos multilaterais ampliaram sensivelmente o poder de ação dos governos, em que pese a endêmica tendência da diminuição de espectadores em segmentos específicos de exibição, notadamente àqueles ligados às salas de cinema.

Vimos, portanto, que mesmo quando pensamos em países industrializados, com seus consumidores e cidadãos devidamente assistidos por programas universais de educação e cultura, a ação do Estado se mostrou de fundamental importância para a manutenção das diversidades culturais locais. Como nos mostrou Jean-Pierre Warnier,

Se as culturas tradicionais estão ameaçadas pelos mais poderosos do que elas, nossas culturas industriais européias não o estariam também, principalmente pela superpotência americana? De fato, mesmo nos países ricos, setores inteiros da indústria cultural estão em perigo. Esta é a situação das produções multimídias, da televisão, do cinema e do livro na Europa que, injustificadamente ou não, sentem a concorrência dos grupos americanos. (WARNIER, 2003, p. 140)

As ações européias de reserva de mercado baseadas em políticas fiscais diferenciadas para filmes estrangeiros, estímulo e financiamento às produções locais e garantias de quotas exibidoras, tanto em salas de cinema quanto nas grades televisivas, têm garantido, em larga medida, a manutenção das produções audiovisuais em níveis relativamente estáveis nos últimos 20 anos.

Já para os países da América Latina abarcados por nossos estudos, vimos que a efetivação de um mercado consumidor capaz de instaurar um complexo industrial audiovisual, continua a ser, ainda, um sonho remoto. As medidas voltadas a esse sentido têm visado sobretudo o segmento de produção, legando às regras de mercado os caminhos tortuosos da distribuição e da exibição.

No Brasil, no entanto, vimos um caso peculiar ser desenhado nas décadas de 1980, 1990 e 2000. Após um período de extrema pujança iniciado nos anos 1970 com investimentos predominantemente públicos realizados por empresas estatais, a produção

nacional se viu estagnada em fins dos anos 1980 e início da década seguinte, com realizações na casa de um dígito²⁸⁰, apesar da implantação, em meados da década, da primeira Lei de Incentivos brasileira, a Lei Sarney.

A posse do primeiro presidente eleito e sua política privatizante iniciada já nos primeiros meses de governo no início dos anos 1990, contribuiria sobremaneira para o acirramento dessa realidade.

No entanto, com a criação da Lei Rouanet em 1991, paradoxalmente ainda sob o governo Collor, e da Lei do Audiovisual, em 1993, então já sob o governo Itamar Franco, a produção cinematográfica brasileira ganharia força a partir de 1995. Ações mais efetivas envolvendo os segmentos das televisões aberta e à cabo, a ampliação dos mecanismos de incentivo à iniciativa privada através das Leis existentes e, em 2001, a criação da Agência Nacional do Cinema – ANCINE, elevariam a produção brasileira a patamares próximos aos níveis históricos da década de 1970.

A partir dos primeiros anos da década de 2000, vimos um aumento significativo em praticamente todos os níveis relacionados ao mercado interno, resultante tanto das ações públicas voltadas diretamente ao segmento, quanto das políticas sociais implementadas pelo governo federal.

O que se faz necessário considerar é que, à exceção dos Estados Unidos, tanto para países europeus (com economias sólidas e mercados consumidores de expressão) quanto para realidades diametralmente opostas, notadamente às representativas da América Latina, ações efetivas dos Estado foram, via de regra, o fiel da balança.

Ainda que os modelos de intervenção para os segmentos do cinema e do audiovisual tenham sido distintos em cada país, a participação estatal foi responsável, ou pela manutenção dos níveis de produção (Europa) ou por seu incremento e/ou recuperação (América Latina).

No mundo globalizado, a noção de dominado e dominador parece carecer de ajustes, pelo menos no que se refere às políticas públicas para a cultura, sejam elas voltadas para segmentos da produção tradicional ou inseridos em um contexto industrial. Como nos mostra Néstor García Canclini:

²⁸⁰ Como vimos, em 1994 apenas 3 longas metragens foram lançados no Brasil.

Nem os grupos hegemônicos se dedicam exclusivamente a dominar e destruir, nem os oprimidos a resistir e enfrentar. As narrativas mais fecundas, as que tornam mais inteligível a complexidade *multideterminada* da globalização, são as que incluem o imaginário como parte da cultura e as transações como um recurso de poder e sobrevivência. Embora certas confrontações tenham a aparência de simples oposição e a globalização acirre desigualdades (e crie outras), nenhum grupo atua todo o tempo como se a vida social se reduzisse a uma guerra incessante. (CANCLINI, 2007, p. 80 e 81)

“David e Golias” não estão em seus postos tradicionais.

Lembre-se, porém, que ao contrário do que se estabeleceu como regra quase que absoluta nos demais países por nós analisados, a constituição do modelo brasileiro de subvenção estatal esteve sempre baseado na participação privada. As isenções fiscais previstas na Lei do Audiovisual e, posteriormente, na Medida Provisória 2.228-1, instituíram mecanismos de abatimentos para investimentos na produção cinematográfica e audiovisual, legando à iniciativa privada a prerrogativa da escolha dos projetos merecedores de incentivos públicos.

Para analisarmos esse contexto, usaremos um exemplo metafórico.

Em se tratando de um projeto cultural, por exemplo, julgamos não ser adequada uma avaliação que leve em consideração unicamente seu potencial valor econômico de troca. Há outros pontos, também importantes, que podem e devem ser considerados, como por exemplo, os de ordem estética, da natureza da proposta, do histórico do proponente, etc.

Do mesmo modo, para uma conclusão mais apropriada acerca da peculiaridade das políticas públicas brasileiras calcadas nas Leis de Incentivo, achamos que o procedimento deve ser o mesmo. Em outros termos, não apenas o fato de serem os recursos públicos gerenciados pela iniciativa privada devem justificar eventuais críticas ao modelo, mas também outras questões para as quais chamamos a atenção neste momento.

No terceiro e último capítulo de nossa tese, procedemos a um estudo de caso acerca do Programa Rumos Cinema e Vídeo, desenvolvido pelo Instituto Itaú Cultural. Como demonstramos, o IIC é uma instituição ligada a um dos maiores conglomerados

financeiros do mundo, o banco Itaú, que obtém lucros vultuosos constantes. Assim, presumimos com certo grau de certeza, que o IIC poderia ser mantido única e exclusivamente com recursos advindos do conglomerado Itaú e não através de fundos públicos. Ao lançar mão dos recursos oriundos das isenções fiscais das Leis de Incentivo, o IIC compete com projetos de segmentos da sociedade para os quais as Leis foram inicialmente pensadas²⁸¹.

Além do mais, nos trâmites de avaliação por potenciais incentivadores, projetos aprovados pela CNIC oriundos da produção artística independente brasileira, dificilmente seriam mais atrativos do que os de responsabilidade do IIC.

Ainda mais. Após a aprovação de seus projetos junto à CNIC, o IIC tem os incentivos garantidos pelas empresas do próprio conglomerado Itaú. Isso, evidentemente, deturpa ainda mais toda e qualquer regra de concorrência baseada em princípios minimamente justos.

Assim, ao possibilitar a participação de empresas, como as ligadas ao banco Itaú, nos mecanismos de incentivos fiscais federais, o Estado brasileiro institui pesos e medidas iguais para protagonistas completamente desiguais. Fato.

Findada essa questão, vamos incluir mais quatro “ingredientes” a esse raciocínio, para posteriormente conferirmos novamente o resultado final do “cálculo”.

O primeiro deles diz respeito à democratização do Estado. É lícito pressupormos que a burocracia estatal deva ser tecnicamente capaz e equilibrada em suas ponderações e juízos, e que daí derivem escolhas e procedimentos de gestão que contemplem a complexidade da sociedade com eficiência e transparência. Entretanto, entre “o que deve ser” e “o que de fato é”, pode haver uma diferença significativa. Questões como aparelhamento político das funções públicas, pouca profissionalização dos quadros estáveis de carreira e comprometimentos da gestão com os perfis dos partidos eleitos de tempos em tempos, podem prejudicar a lisura de processos de escolha ou mesmo comprometer sua qualidade gerencial. O que é estatal, nem sempre é público e de qualidade.

²⁸¹ Apesar de se caracterizar como uma ação voltada para o audiovisual, os recursos utilizados pelo IIC são viabilizados através de projetos globais encaminhados à Lei Rouanet. Julgamos já ter esclarecido devidamente esse fato.

De outro modo, a iniciativa privada não está alheia a ambientes dessa natureza. Interesses escusos, influências, incompetência derivada da pouca profissionalização, não são características unicamente da gestão pública.

Entretanto, ao instituir mecanismos como os das Leis de Incentivo, o Estado delega a um universo potencialmente bastante amplo o poder decisório sobre os investimentos. As inúmeras empresas habilitadas a participarem das isenções fiscais brasileiras para a cultura, compõe um espectro que traz interesses particulares, ora conjugados entre si, ora concorrentes entre si. Desse ambiente, poderia resultar uma maior pluralidade de escolhas resultante de um universo diversificado de interesses. De certa maneira, os editais de empresas públicas e privadas por nós descritos e analisados retratam essa realidade, ainda que com muitas arestas a serem reparadas.

Outra questão concerne ao limite legal de investimento imposto aos segmentos de PJ e PF. Lembremos a esse respeito, que há definições para a utilização das isenções. Para a Lei Rouanet, como vimos, esse limite é de 4% para PJ e 6% para PF, sobre o valor do IR devido. Em outras palavras, a sociedade civil e a iniciativa privada têm, em suas mãos, um poder de investimento reduzido se levarmos em conta o montante de sua carga tributária. Pelo menos 96% do IRPJ e 94% do IRPF dos incentivadores são recolhidos aos cofres públicos, como sempre foram. Este mais um dado a ser considerado em nossas conclusões.

Também há que se levar em conta os níveis de socialização dos resultados e dos produtos obtidos pelos investimentos realizados através das Leis de Incentivo.

Para discorrermos sobre o tema, vamos utilizar o caso específico do programa Rumos Cinema e Vídeo. Não apenas esse programa, mas todos os demais efetivados para os diversos segmentos artísticos pelo IIC, assim como todas as atividades desenvolvidas em suas dependências, não visam lucro. Em outras palavras, não há comercialização para nenhum produto ou espetáculo resultante de seus programas.

Como vimos, todo o material produzido pelo Rumos Cinema e Vídeo é distribuído gratuitamente a “instituições culturais e educativas parceiras, bibliotecas pelo [de todo] Brasil.” Obviamente o critério para escolha dessas parcerias é estabelecido pelo IIC. Entretanto, se pensarmos que a sociedade deve ser o objetivo final dos investimentos públicos que são, em primeira e última instância, da própria sociedade, é lícito supor que

esse objetivo está sendo cumprido pelo IIC. Ainda mais. Se compararmos a outras ações, de menor ou maior envergadura, da iniciativa privada ou do próprio Estado, que se utilizam de recursos públicos da mesma natureza, veremos que as ações do IIC são a exceção à regra.

O Estado, em muitos casos, não publiciza nem socializa os produtos derivados de suas ações. Vimos isso em exemplos expostos ao longo do texto.

Ainda cabe uma consideração às questões relativas às complementações orçamentárias efetuadas pela iniciativa privada. Se considerarmos o caso específico do IIC, vimos que os recursos públicos investidos são da ordem de 65% do montante, ficando os demais 35%, sob responsabilidade dos incentivadores privados. Isso corresponde não apenas a um acréscimo nos investimentos voltados à cultura através de complementação de recursos, mas também a uma co-responsabilização da iniciativa privada incentivadora no que se refere à lisura dos processos e à qualidade dos resultados apresentados.

Estes são elementos que, a nosso ver, devem pautar também uma avaliação cuidadosa e criteriosa a respeito dos mecanismos de incentivos fiscais instituídos no Brasil.

Não estamos aqui defendendo, absoluta e intransigentemente esses mecanismos nos moldes existentes. Entretanto, a julgarmos pelas fontes por nós analisadas, há que se considerar pontos de vistas diversos, com o objetivo de buscarmos um melhor conhecimento do que se constituiu como uma ferramenta importante das políticas públicas brasileiras voltadas para a cultura.

Pudemos perceber ao longo desta tese que para o segmento específico do audiovisual, ações destinadas à produção não são suficientes para garantir a preservação das produções nacionais e, por consequência, das diversidades culturais nelas “impressas”. Para que se efetivem, as intervenções públicas devem estar relacionadas, também, aos mecanismos de divulgação e exibição, em âmbitos local, regional e global. Tratados de co-produção entre países e mercados exibidores organizados em blocos cujas naturezas culturais sejam próximas são, por exemplo, ações importantes a serem pensadas para o segmento.

Diferentemente do que se vê em países do bloco Europeu, na América Latina se percebem ações isoladas de governos, raramente em conexão com seus vizinhos²⁸². Em um mundo globalizado, programas com esse perfil dificilmente poderão lograr êxito para a conquista de um equilíbrio minimamente equivalente entre as diversidades culturais globais. Nas palavras de Néstor García Canclini, vemos sugestões claras para a superação dessas limitações:

Políticas propensas à formação de um espaço audiovisual latino-americano devem ser contempladas. Apresento três propostas que exemplificam o que poderia ser esta política: a) formação de mercados comuns latino-americanos de livros, revistas, cinema, televisão e vídeo, com medidas concretas que estimulem as produções e favoreçam a livre circulação de bens culturais (...); b) fixação de cotas mínimas de tempo de exibição no cinema e de emissão de rádio e de outros bens culturais latino-americanos em cada país da região; c) criação de um fundo latino-americano de produção e difusão audiovisual. Seu papel seria o de apoiar, com financiamentos parciais, produções de cinema, televisão e vídeo, coordenar com agilidade organismos estatais, empresariais e associativos, imaginar novos canais de distribuição (circuitos de videotecas, programas culturais para canais de televisão nacionais e regionais de alta qualidade e atratividade para as massas, um sinal a cabo latino-americano, etc.) (...) Não se trata de restaurar o Estado proprietário, mas de repensar o papel do Estado como árbitro ou assegurado de que as necessidades coletivas de informação, recreação e inovação não sejam sempre subordinadas ao lucro. (CANCLINI, 2006, p. 188-190)

Nesse contexto, as políticas de isenções fiscais podem ser entendidas como uma ferramenta importante para uma interação público-privada, onde a divisão das responsabilidades sociais, a democratização da gestão dos recursos e o compromisso com o futuro da diversidade cultural de cada nação componham o objetivo maior das ações derivadas. Correções pontuais poderiam minimizar os problemas hoje existentes e

²⁸² A exceção se evidenciou no caso DocTV Ibero-América e DocTV CPLP, ambos programas de sucesso implementados pelo Governo Brasileiro através de ações conjuntas entre países, devidamente descritas e analisadas no capítulo II desta tese.

apontar para um futuro de integração nacional, regional e global, com o aproveitamento dos avanços tecnológicos e da multiplicidade da criação humana.

Algumas delas poderiam estar ligadas a: 1) instituição de modelos de isenção progressivos e diferenciados, de acordo com a natureza dos beneficiários: produção independente, pesquisas de linguagem, culturas populares e de base, produções ligadas à indústria de consumo, etc.; 2) participação compulsória de recursos privados quando da utilização de mecanismos de isenção para atividades voltadas ao grande mercado e/ou para artistas detentores de grande quantidade de capital simbólico – notório reconhecimento público, já inseridos no mercado, etc.; 3) isenções diferenciadas entre os Estados e Regiões brasileiras no que se refere aos investimentos realizados, visando a canalização de recursos à localidades pouco assistidas pelo poder público e distantes das atenções do mercado; 4) limitação de investimentos de empresas em seus próprios projetos; 5) limitação da participação de instituições públicas ou ligadas ao poder público; 6) ações compulsórias de publicização e socialização de resultados/produtos derivados; 7) implementação de fóruns democráticos de debate acerca dos mecanismo de incentivo e das realizações deles resultantes; 8) aprofundamento do diálogo entre o poder público e a sociedade civil acerca das políticas culturais nacionais; etc.

Estas são algumas de nossas sugestões para aprimoramento de um mecanismo existente em boa parte do mundo e que, no Brasil, se consagrou como de grande relevância para as produções culturais.

Por fim, é importante lembrar que Leis de Incentivo são dispositivos complementares às políticas públicas, e como tal, não devem ser consideradas e constituídas como mecanismo único para a ação pública. Programas de valorização da diversidade cultural; investimento na produção de pesquisas de linguagem; investimentos em educação; integração entre as políticas derivadas das diversas instâncias públicas; diversificação dos orçamentos; interação das ações públicas com ambientes de comunicação e das indústrias culturais; utilização das novas tecnologias voltadas à produção, divulgação, distribuição e exibição das produções culturais, etc. Estes são alguns dos pontos que, como vimos, constituem a realidade de muitos dos sistemas públicos de gestão cultural mais avançados do mundo.

Lembramos que essas sugestões são frutos tanto de nossas pesquisas realizadas nos últimos 5 anos, quanto de nossa experiência pessoal, cujos detalhes, alcances, pontos negativos e positivos já foram por nós relatados na introdução desta tese. Deixamos ao leitor as prerrogativas para o estabelecimento de um juízo de valor sobre o conteúdo aqui contido, levando em consideração essa condição.

No presente momento cabe-nos lembrar, mais uma vez, as palavras de Jean-Pierre Warnier no que concerne a um modelo de política cultural pública em tempos de globalização:

As políticas culturais se baseiam em três constatações. A primeira mostra que as indústrias culturais são um ramo importante da *economia*. Elas criam empregos. A cultura em sentido amplo (educação, comunicações, *know-how*) é um fator de desenvolvimento econômico. A segunda constatação é que o setor das indústrias da cultura inclui a mídia. E é a mídia que permite que grupos privados e o Estado exerçam um maior ou menor controle sobre a *comunicação cultural e a informação*. A terceira constatação é que a transmissão das tradições culturais se apóia no *patrimônio* herdado do passado. Para conservar sua identidade, os grupos e as nações devem manter, cultivar, renovar seu patrimônio. A transmissão cultural está estreitamente ligada à educação. (...) Estes são os três aspectos de qualquer política cultural: *a)* desenvolvimento econômico, *b)* promoção e controle da informação-comunicação, *c)* socialização dos indivíduos e transmissão do patrimônio cultural e de identidade. (*grifados no original*) (WARNIER, 2003, p. 97-98)

Estas são, em suma, nossas contribuições ao debate sobre políticas públicas para cultura.

FONTES PESQUISADAS

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm . Acessado em 09/08/2010.

BRASIL. Decreto-Lei nº 43, de 18 de novembro de 1966. Cria o Instituto Nacional do Cinema, torna da exclusiva competência da União a censura de filmes, estende aos pagamentos do exterior de filmes adquiridos a preços fixos o disposto no art. 45, da Lei nº 4. 131, de 3-9-62, prorroga por 6 meses dispositivos da legislação sobre a exibição de filmes nacionais e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0043.htm . Acessado em 27/09/2010.

BRASIL. Decreto-Lei nº 603, de 30 de maio de 1969. Altera dispositivos do decreto-lei nº 43, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0603.htm . Acessado em 27/09/2010.

BRASIL. Decreto-Lei nº 862, de 12 de setembro de 1969. Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (EMBRAFILME), e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0862.htm . Acessado em 27/09/2010.

BRASIL. Lei nº 5.579, de 15 de maio de 1970. Institui o “Dia da Cultura e da Ciência”, e dá outras providências. Disponível em <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1970-05-15:5579> . Acessado em 02/08/2010.

BRASIL. Lei nº 5.988, de 14 de dezembro de 1973. Regula os direitos autorais e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5988.htm . Acessado em 09/08/2010.

BRASIL. Mensagem nº 514, de 14 de dezembro de 1973. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/VepL5988-73.htm . Acessado em 08/09/2010.

BRASIL. Lei nº 6.281, de 9 de dezembro de 1975. Extingue o Instituto Nacional do Cinema (INC), amplia as atribuições da Empresa Brasileira de Filmes S.A. – EMBRAFILME – e dá outras providências. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6281-9-dezembro-1975-366389-publicacaooriginal-1-pl.html> . Acessado em 15/09/2010.

BRASIL. Lei n° 6.301, de 15 de dezembro de 1975. Institui política de exploração de serviço de radiodifusão de emissoras oficiais, autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasileira de Radiodifusão – RADIOBRÁS, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6301.htm Acessado em 08/09/2010.

BRASIL. Decreto n° 77.698, de 27 de maio de 1976. Dispõe sobre a constituição da Empresa Brasileira de Radiodifusão – RADIOBRÁS, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D77698.htm Acessado em 08/07/2010.

BRASIL. Lei n° 6.385, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6385.htm Acessado em 03/07/2010.

BRASIL. Lei n° 6.533, de 24 de maio de 1978. Dispõe sobre a regulamentação das profissões de Artistas e de técnico em Espetáculos de Diversões, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6533.htm Acessado em 08/06/2010.

BRASIL. Decreto n° 82.385, de 5 de outubro de 1978. Regulamenta a Lei n° 6.533, de 24 de maio de 1978, que dispõe sobre as profissões de Artista e de Técnico em Espetáculos de Diversões, e dá outras providências. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-82385-5-outubro-1978-431530-norma-pe.html> Acessado em 08/08/2010.

BRASIL. Decreto-Lei n° 1.900, de 21 de dezembro de 1981. Dispõe sobre a contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1900.htm Acessado em 04/07/2010.

BRASIL. Decreto n° 91.144, de 15 de março de 1985. Cria o Ministério da Cultura e dispõe sobre a estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outros poderes. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2007/09/decreto-criacao-minc.pdf> Acessado em 01/11/2009.

BRASIL. Lei n° 7.505, de 2 de julho de 1986. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7505.htm Acessado em 04/07/2010.

BRASIL. Decreto n° 93.335 de 3 de outubro de 1986. Aprova o Regulamento da Lei n° 7.505. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93335.htm Acessado em 06/07/2010.

BRASIL. Lei n° 7.799, de 10 de julho de 1989. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7799.htm Acessado em 07/07/2010.

BRASIL. Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8028.htm Acessado em 07/07/2010.

BRASIL. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8029-12-abril-1990-363688-norma-pl.html> Acessado em 02/08/2010.

BRASIL. Lei nº 8.034, de 12 de abril de 1990. Altera a legislação do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8034.htm Acessado em 04/07/2010.

BRASIL. Lei nº 8.113, de 12 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a natureza jurídica do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC e da Biblioteca Nacional. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8113-12-dezembro-1990-374221-norma-pl.html> Acessado em 02/08/2010.

BRASIL. Lei nº 8.134, de 27 de dezembro de 1990. Altera a legislação do Imposto de Renda e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8134.htm Acessado em 02/07/2010.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm Acessado em 04/07/2010.

BRASIL. Mensagem de Veto nº 813 de 23 de dezembro de 1991. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep813L8313-91.pdf Acessado em 04/07/2010.

BRASIL. Lei nº 8.399, de 30 de dezembro de 1991. Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8389.htm Acessado em 12/08/2010.

BRASIL. Lei nº 8.401, de 8 de janeiro de 1992. Dispõe sobre o controle de autenticidade de cópias de obras audiovisuais em videograma postas em comércio. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8401.htm Acessado em 19/08/2010.

BRASIL. Decreto nº 455, de 26 de fevereiro de 1992. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0455.htm Acessado em 28/07/2010.

BRASIL. Decreto nº 567, de 11 de junho de 1992. Regulamenta a Lei nº 8.401, de 8 de janeiro de 1992, que dispõe sobre controle da autenticidade de cópias de obras audiovisuais em videograma, postas em comércio. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-567-11-junho-1992-448948-norma-pe.html> Acessado em 19/09/2010.

BRASIL. Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8685.htm Acessado em 02/08/2010.

BRASIL. Decreto nº 974, de 8 de novembro de 1993. Regulamenta a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, que cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0974.htm Acessado em 14/09/2010.

BRASIL. Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8977.htm Acessado em 02/08/2010.

BRASIL. Decreto nº 1.494, de 17 de maio de 1995. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1494.htm Acessado em 03/08/2010.

BRASIL. Lei 9.312, de 5 de novembro de 1996. Altera o art. 5º da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que “restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9312.htm Acessado em 05/08/2010.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.515-3, de 7 de novembro de 1996. Altera o limite de dedução de que trata o § 2º do art. 1º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, que cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual, e dá outras providências. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1996/medidaprovisoria-1515-3-7-novembro-1996-359364-norma-pe.html> Acessado em 21/09/2010.

BRASIL. Lei nº 9.323, de 5 de dezembro de 1996. Altera o limite de dedução de que trata o § 2º do art. 1º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, que cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9323.htm Acessado em 12/09/2010.

BRASIL. Mensagem de Veto nº 12, de 8 de janeiro de 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/vep12-92.htm Acessado em 19/09/2010.

BRASIL. Decreto nº 2.206, de 14 de abril de 1997. Aprova o Regulamento do Serviço de TV a Cabo. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/d2206.htm Acessado em 14/09/2010.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm Acessado em 12/09/2010.

BRASIL. Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9610.htm Acessado em 12/09/2010.

BRASIL. Mensagem de Veto nº 234, de 19 de fevereiro de 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/1998/Vep9610-98.pdf Acessada em 12/09/2010.

BRASIL. Decreto nº 2.585, de 12 de maio de 1998. Dá nova redação ao art. 10 do Decreto nº 1.494, de 17 de maio de 1995, que dispõe sobre a administração e o funcionamento do Fundo Nacional da Cultura – FNC. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2585.htm Acessado em 06/08/2010.

BRASIL. Decreto nº 2.894, de 22 de dezembro de 1998. Regulamenta a emissão e o fornecimento de selo ou sinal de identificação dos fonogramas e das obras audiovisuais, previstos no art. 113 da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2894.htm Acessado em 19/09/2010.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm Acessado em 02/08/2010.

BRASIL. Decreto nº 3.100, de 30 de julho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo Parceria, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm Acessado em 07/09/2010.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.871-26, de 26 de setembro de 1999. Altera dispositivo da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1871-26.htm Acessada em 05/11/2010.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.871-27, de 22 de outubro de 1999 (Reedição da Medida Provisória nº 1.871-26). Altera dispositivo da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1871-27.htm Acessada em 05/11/2010.

BRASIL. Lei nº 9.874, de 23 de novembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9874.htm Acessado em 02/08/2011.

BRASIL. Lei nº 9.999, de 30 de agosto de 2000. Altera o inciso VIII do art. 5º da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, alterada pela Lei nº 9.312, de 5 de novembro de 1996, que restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC e dá outras providências, aumentando para três por cento da arrecadação bruta das loterias federais e concursos de prognósticos destinados ao Programa. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9999.htm Acessado em 02/08/2010.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outra providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm Acessado em 04/08/2010.

BRASIL. Medida Provisória nº 17, de 27 de dezembro de 2001. Dispõe sobre remissão da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica – CONDECINE, de que trata o art. 32 da Medida Provisória nº 2.228-1, de setembro de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/17.htm Acessado em 21/09/2010.

BRASIL. Lei nº 10.454, de 13 de maio de 2002. Dispõe sobre remissão da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica – CONDECINE, de que trata a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10454.htm Acessado em 12/09/2010.

BRASIL, Lei 10.461, de 17 de maio de 2002. Acrescenta alínea ao inciso I do art. 23 da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo, para incluir canal reservado ao Supremo Tribunal Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10461.htm Acessado em 14/09/2010.

BRASIL. Medida Provisória nº 70, de 1º de outubro de 2002. Dispõe sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, conforme o § 4º do art. 222 da Constituição, altera os arts. 38 e 64 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, o § 3º do art. 12 do Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2002/70.htm Acessado em 21/09/2010.

BRASIL. Decreto nº 4.397, de 1º de outubro de 2002. Altera o Decreto nº 1.494, de 17 de maio de 1995, que regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4397.htm Acessado em 06/08/2010.

BRASIL. Decreto nº 4.483, de 25 de novembro de 2002. Dá nova redação ao § 2º do art. 28 do Decreto nº 1.494, de 17 de maio de 1995, que regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, e estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4483.htm Acessado em 06/08/2010.

BRASIL. Decreto nº 4.533, de 19 de dezembro de 2002. Regulamenta o art. 113 da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, no que se refere a fonogramas, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4533.htm Acessado em 21/09/2010.

BRASIL. Lei nº 10.610, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, conforme o § 4º do art. 222 da Constituição, altera os arts. 38 e 64 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, o § 3º do art. 12 do Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10610.htm Acessado em 13/09/2010.

BRASIL. Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003. Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4901.htm Acessado em 03/08/2010.

BRASIL. Decreto nº 5.054, de 23 de abril de 2004. Dispõe sobre o procedimento administrativo para aplicação de penalidades por infrações cometidas nas atividades cinematográficas e videofonográficas e em outras atividades a elas vinculadas, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5054.htm Acessado em 04/08/2010.

BRASIL. Decreto nº 5.102, de 11 de junho de 2004. Acresce inciso ao art. 7º do Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003, que institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5102.htm Acessado em 21/09/2010.

BRASIL. Decreto nº 5.393, de 10 de março de 2005. Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003, que institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5393.htm Acessado em 21/09/2010.

BRASIL. Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura – SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm Acessado em 03/08/2010.

BRASIL. Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5761.htm Acessado em 03/08/2010.

BRASIL. Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11437.htm Acessado em 12/09/2010.

BRASIL. Mensagem de Veto nº 1.180, de 28 de dezembro de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Msg/Vep/VEP-1180-06.htm Acessado em 21/09/2010.

BRASIL. Decreto nº 6.304, de 12 de dezembro de 2007. Regulamenta a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, que cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6304.htm Acessado em 15/09/2010.

BRASIL. Lei nº 11.505, de 18 de julho de 2007. Altera dispositivos das Leis nº 11.345, de 14 de setembro de 2006, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.685, de 20 de julho de 1993, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/L11505.htm Acessado em 12/09/2010.

BRASIL. Mensagem de Veto nº 513, de 18 de julho de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Msg/VEP-513-07.htm Acessada em 21/09/2010.

BRASIL. Lei nº 11.646, de 10 de março de 2008. Altera dispositivos da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para estender o benefício fiscal às doações e patrocínios destinados à construção de salas de cinema em Municípios de menos de 100.000 (cem mil) habitantes, e dá outras providências. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11646-10-marco-2008-572789-norma-pl.html> Acessado em 05/08/2010.

BRASIL. Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111652.htm Acessado em 12/09/2010.

BRASIL. Decreto nº 6.590, de 1º de outubro de 2008. Dispõe sobre o procedimento administrativo para aplicação de penalidades por infrações cometidas nas atividades cinematográficas e videográficas e em outras atividades a elas vinculadas, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6590.htm Acessado em 21/08/2010.

BRASIL. Decreto nº 6.835, de 30 de abril de 2009. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Cultura, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6835.htm Acessado em 03/08/2010.

BRASIL. Decreto nº 6.973, de 7 de outubro de 2009. Altera o Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, que institui o Sistema Federal de Cultura – SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC do Ministério da Cultura. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6973.htm Acessado em 05/08/2010.

BRASIL. Lei nº 12.091, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta o inciso VII ao § 2º do art. 81 da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para incluir o nome dos dubladores nos créditos das obras audiovisuais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12091.htm Acessado em 15/09/2010.

BRASIL. Lei nº 12.375, de 30 de dezembro de 2010. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003; transforma Funções Comissionadas Técnicas em cargos em comissão, criadas pela Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 12.249, de 11 de junho de 2.020, 11.941, de 27 de maio de 2009, 8.685, de 20 de julho de 1993, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 3.890-A, de 25 de abril de 1961, 10848, de 15 de março de 2004, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, e 11.526, de 4 de outubro de 2007; revoga dispositivo da Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12375.htm Acessado em 14/09/2010.

BRASIL. Mensagem de Veto nº 784, de 30 de dezembro de 2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Msg/VEP-784-10.htm Acessado em 13/09/2010.

BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1996, e 9.472, de 16 de julho de 1997, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm Acessado em 17/09/2012.

BRASIL. Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012. Altera as Leis nº. 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFREMM e o Fundo da Marinha Mercante – FMM, 11.434, de 28 de dezembro de 2006, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.685, de 20 de julho de 1993, 12.249, de 11 de junho de 2010, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e 11.491, de 20 de junho de 2007, e a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, e 10.925, de 23 de junho de 2004; altera a incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS na cadeia produtiva do café; institui o Programa Cinema Perto de Você, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112599.htm Acessado em 17/09/2012.

CHILE. *Ley 18989, 22/06/1990. Establece normas sobre reforma tributaria.* Disponível em <http://www.leychile.cl/N?i=30353&f=2003-08-23&p> Acessado em 23/11/2011.

CHILE. *Decreto 787, 14/12/1990. Aprueba reglamento del Artículo 8° de la Ley n° 18.985 sobre donaciones con fines culturales.* Disponível em <http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=15594&idVersion=1991-02-12&idParte> Acessado em 23/11/2011.

CHILE. *Ley Donaciones Culturales n° 181985 – Modificaciones, 22./03/1991.* Disponível em <http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2011/07/modificacionesleydonaciones.pdf> Acessado em 23/11/2011.

CHILE. *Ley 9.981, 03/11/2004. Sobre fomento audiovisual.* Disponível em <http://www.leychile.cl/N?i=232277&f=2004-11-10&p> Acessado em 23/11/2011.

COLOMBIA. *Ley 397 de 1997 – 7/08/1997. Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.* Disponível em http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0397_1997.html Acessado em 18/10/2011.

ESTADOS UNIDOS. *The United States Constitution.* Disponível em <http://www.house.gov/house/Constitution/Constitution.html> Acessado em 03/07/2011.

ESTADOS UNIDOS. *DC 95-54 – ACTION IN DOCKET CASE.* Disponível em http://transition.fcc.gov/Bureaus/Mass_Media/News_Releases/nrmm5050.txt Acessado em 03/07/2011.

GRÃ-BRETANHA. *Finance Act*. Disponível em http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/16/pdfs/ukpga_19970016_en.pdf Acessado em 11/07/2011.

MÉXICO. *Ley Federal del Cinematografia*. 05/01/1999. Disponível em <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/103.pdf> Acessado em 11/11/2011.

MÉXICO. *Ley del impuesto sobre la renta*. 24/01/2002. Disponível em <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/82.pdf> Acessado em 11/11/2011.

EDITAIS DE CONCORRÊNCIA

BO – LONGAS METRAGENS DE FICÇÃO DE BAIXO ORÇAMENTO

Edital de Concurso N° 02/2005 - Produção de Obras Cinematográficas Inéditas - Longa metragem, do gênero ficção, de baixo orçamento. Disponível em http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/02/sav_longabo-2005_edital.pdf Acessado em 18/07/2012.

Edital de Concurso N° 06/2007 - Produção de Obras Cinematográficas Inéditas - Longa metragem, do gênero ficção, de baixo orçamento. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/01/edital-longa-retificado.pdf> Acessado em 18/07/2012.

Edital de Concurso N° 03/2008 - Produção de Obras Cinematográficas Inéditas - Longa metragem, do gênero ficção, de baixo orçamento. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2009/01/edital-nc2ba3-longa-bo-retificado.pdf> Acessado em 18/07/2012.

Relação de todos os contemplados pelos Editais de Baixo Orçamento realizados entre os anos de 2000 a 2010. Dados compilados pelo Ministério da Cultura – Secretaria do Audio Visual em arquivo .doc

CENTRO CUTURAL BANCO DO BRASIL

Editais de Seleção Pública de Projetos para Patrocínio pelo Banco do Brasil S.A. 2001/2002/2004/2006/2007/2009. Arquivo pessoal do autor.

Edital de Seleção Pública de Projetos para Patrocínio pelo Banco do Brasil S.A. – 2010. Disponível em <http://www.bb.com.br/docs/pub/inst/dwn/EditalBBPatrocin2010.pdf> Acessado em 12/05/2011 e 19/11/2012.

ITAÚ CULTURAL – RUMOS CINEMA E VÍDEO

Rumos Cinema e Vídeo – Edital 2003. Disponível em http://www.itaucultural.org.br/rumos2003/cin_edital.cfm?&cd_pagina=1873&CFID=73705&CFTOKEN=74660831 Acessado em 17/05/2012.

Rumos Cinema e Vídeo – Edital 2009/2011. Disponível em <http://www.itaucultural.org.br/bcodemidias/001144.pdf> Acessado em 17/05/2012.

PETROBRAS CULTURAL

Editais de Seleção Pública de Projetos para Patrocínio pela Petrobras S.A. 2002/2004/2005/2006/2008/2009/2010. Arquivo pessoal do autor.

ENTREVISTA

FERNANDES, Kety. Rumos Cinema e Vídeo: depoimento 03/12/2012. São Paulo. Depoimento concedido por e-mail a Ulisses Quadros de Moraes.

PUBLICAÇÕES

ALEMANHA

WAGNER, Bernd & BLUMENREICH, Ulrike. *COMPENDIUM – Cultural Policies and Trends in Europe: Country Profile Germany*. Disponível em <http://www.culturalpolicies.net/web/germany.php>

ÁUSTRIA

RATZENBÖCK, Veronika & LUNGSTARß, Anja. *COMPENDIUM – Cultural Policies and Trends in Europe: Country Profile Austria*. Disponível em <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php?pcid=1040>

BRASIL

BRASIL, Ministério da Cultura. *Direito Autoral*. Brasília: Ministério da Cultura, 2006.

Brasil 3X4. São Paulo: Itaú Cultural, 2005.

CAETANO, Maria do Rosário (Org.) *DocTV – Operação de Rede: Brasil – América Hispânica – África – Ásia*. São Paulo: Instituto Cinema em Transe, 2011.

Cinco sobre Cinco Documentários, in *Cinema e Vídeo – Rumos Itaú Cultural 2006/2007*. Vários autores. São Paulo: Itaú Cultural, 2007.

Cinema, Som e Vídeo: 1995.2002. *Relatório de Atividades da Secretaria do Audiovisual*. Publicação digital disponibilizada no sítio www.cultura.gov.br

Consumers Union – Publisher of Consumer Reports 2003. Disponível em <http://www.consumersunion.org/pdf/0508-dctest.pdf>

Cultura em Números – Anuário de Estatísticas Culturais 2009. Brasília: Ministério da Cultura, 2009.

Cultura Viva em Números. *Apresentação da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural*. Brasília: Setembro de 2012. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/wp-content/uploads/2012/03/Relatório-Cultura-Viva-em-Números-v-09-10-12.pdf>

Diagnósticos dos investimentos em cultura no Brasil – Vol. 1. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998.

Diagnósticos dos investimentos em cultura no Brasil – Vol. 2. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998.

Diagnósticos dos investimentos em cultura no Brasil – Vol. 3. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998.

E Agora? Caderno Temático – Fórum Cultural Mundial 2004 – São Paulo. Salvador: Editora Casa Via Magia, 2003.

Incentivo Fiscal à Cultura: limites e potencialidades. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008. Disponível em <http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/82-servicos-cepp/76-incentivo-fiscal-a-cultura-limites-e-potencialidades>

Manual de Identidade Visual – DOCTV. Fundação Padre Anchieta: São Paulo, 2004.

Ministério da Cultura – MinC. *Economia da Cultura*. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/2010/10/08/economia-da-cultura-5/>

_____. *Fundo Nacional de Cultura (FNC) – Projetos Audiovisuais*. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/2010/10/08/economia-da-cultura-5/>

_____. *Projetos Incentivados – Informações gerais práticas*. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/aceso-a-informacao/projetos-incentivados/>

Oito Anos de Cultura: as políticas do ministério da cultura de 2003 a 2010. Brasília: Ministério da Cultura, 2010.

Plano Nacional de Cultura – Diretrizes Gerais. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

Rumos Cinema e Vídeo – 6ª edição LINGUAGENS EXPANDIDAS. São Paulo: Itaú Cultural, 2011.

Rumos Cinema e Vídeo – Seleção Especial. São Paulo: Itaú Cultural, 2008.

SENNA, Orlando. *Quem tem medo da Ancinav?* Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/2005/01/04/quem-tem-medo-da-ancinav-por-orlando-senna/>

SILVA, Frederico A. Barbosa. *Economia e Política Cultural: Acesso, emprego e financiamento*. Coleção Cadernos de Políticas Culturais – Vol. 3. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

_____. *Política Cultural no Brasil 2002-2006: Acompanhamento e análise*. Coleção Cadernos de Políticas Culturais – Vol. 2. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003. Publicação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

Sobre Fazer Documentários, in Cinema e Vídeo – Rumos Itaú Cultural 2006/2007. Vários autores. São Paulo: Itaú Cultural, 2007.

ESPANHA

VILLARROYA, Anna. *COMPENDIUM – Cultural Policies and Trends in Europe: Country Profile Spain*. Disponível em <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php?pcid=1440>

ESTADOS UNIDOS

Americans for the Arts. Arts & Economic Prosperity III: The Economic Impact of Nonprofit Arts and Culture Organizations and Their Audiences. Disponível em http://www.artsusa.org/information_services/research/services/economic_impact/default.asp

National Endowment for the Arts. Annual Report. 1991 a 2010. Disponível em <http://www.nea.gov/about/11Annual/index.php>

State Arts Agency Public Funding Sourcebook – 1970 -2012. Dados gentilmente cedidos ao autor pela *National Assembly of State Arts Agencies*. Novembro/2012.

FRANÇA

CARDONA, Jeannine & LACROIX, Chantal. *Statistiques de la Culture Chiffres Clés 2007*. Paris (FR): *Ministère de la Culture et de la Communication*, 2007.

DELVAINQUIÈRE, Jean-Cédric. COMPENDIUM – *Cultural Policies and Trends in Europe: Country Profile France*. Disponível em <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php?pcid=1170>

LACROIX, Chantal. *Statistiques de la Culture Chiffres Clés 2009*. Paris (FR): *Ministère de la Culture et de la Communication*, 2009.

Ministère de la Culture et de la Communication. *Statistiques de la Culture Chiffres Clés 2011*. Paris (FR): *Ministère de la Culture et de la Communication*, 2011.

GRÃ-BRETANHA

Department for Culture, Media & Sport. *Resource Accounts 1999 to 2010*. Disponível em http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407120701/http://www.culture.gov.uk/reference_library/publications/default.aspx

FISHER, Rod & FIGUEIRA, Carla. COMPENDIUM – *Cultural Policies and Trends in Europe: Country Profile United Kingdom*. Disponível em <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php?pcid=1490>

The Arts Council of England. Annual Review 2001 to 2010. Disponível em <http://www.artscouncil.org.uk/>

ITALIA

BODO, Carla & BODO, Simona. COMPENDIUM – *Cultural Policies and Trends in Europe: Country Profile Italy*. Disponível em <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php?pcid=1250>

PORTUGAL

GOMES, Rui Telmo & MARTINHO, Teresa Duarte. COMPENDIUM – *Cultural Policies and Trends in Europe: Country Profile Portugal*. Disponível em <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php?pcid=1370>

SÍTIOS

GLOBAIS

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo – UNCTAD. Disponível em <http://www.unctad.org/es/paginas/Home.aspx>

The World Banc. Disponível em <http://www.worldbank.org/>

The World Screen Digest. Disponível em <http://www.screendigest.com/>

International Federation of Film Producers Associations. Disponível em <http://www.fiapf.org/>

Screendigest. Disponível em <http://www.screendigest.com/>

UNESCO – Cultura. Disponível em <http://www.unesco.org/new/en/culture/>

UNESCO – Audiovisual E-Platform. Disponível em http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL_ID=13986&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

AMÉRICA LATINA

Mercado Comum del Sur – MERCOSUR. Disponível em <http://www.mercosur.int/>

Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica. Disponível em <http://www.caaci.int/>

Convenio Andrés Bello. Disponível em <http://www.convenioandresbello.org/>

Centro Latino-Americano de Treinamento e Assessoria Audiovisual. Disponível em <http://www.latamtrainingcenter.com/?lang=en>

Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA. Disponível em <http://www.otca.info/portal/>

Portal del Cine y el Audiovisual Latinoamericano y Caribenho. Disponível em <http://www.cinelatinoamericano.org/>

Programa Ibermídia. Disponível em <http://www.programaibermedia.com/>

Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR – RECAN. Disponível em <http://www.recam.org/>

Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR. Disponível em <http://www.unasursg.org/>

AMÉRICA DO NORTE

North American Free Trade Agreement – NAFTA. Disponível em <http://www.naftanow.org/>

EUROPA

CINEUROPA. Disponível em <http://www.cineuropa.org/2011/p.aspx?t=index>

COMPENDIUM – Cultural Policies and Trends in Europe. Disponível em <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php>

European Audiovisual Observatory. Disponível em <http://www.obs.coe.int/>

European Film Promotion – EFP. Disponível em <http://www.efp-online.com/en/index.php>

European Heritage Network. Disponível em <http://www.european-heritage.net/sdx/herein/>

European Film Promotion – EFP. Disponível em <http://www.efp-online.com/>

The Audiovisual Law Information Wizard. Disponível em <http://merlin.obs.coe.int/>

PAÍSES

ALEMANHA

German Films. Disponível em <http://www.german-films.de/>

Deutsche Bundesbank. Disponível em <http://www.bundesbank.de/index.en.php>

Deutscher Kulturrat. Disponível em <http://www.kulturrat.de/>

ARGENTINA

Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales – INCAA. Disponível em <http://www.incaa.gov.ar/>

Secretaria de La Cultura de lá Nación – Argentina. Disponível em <http://www.cultura.gov.ar/home/>

Festival Internacional de Cinema de Mar Del Plata – Argentina. Disponível em <http://www.mardelplatafilmfest.com/>

BRASIL

Agencia Nacional do Cinema – ANCINE. Disponível em <http://www.ancine.gov.br/>

Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual. Disponível em <http://oca.ancine.gov.br/>

Agencia Nacional de Promoção de Exportações e Investimentos – ApexBrasil. Disponível em <http://www.apexbrasil.com.br/portal/>

Biblioteca Digital da UNICAMP. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/>

Casa Civil da Presidência da República – Sub-chefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos – Decretos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_ano.htm

Centro de Análise do Cinema e do Audiovisual – CENA. Disponível em <http://www.cenacine.com.br/>

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Revista Novos Estudos. Disponível em <http://novosestudos.uol.com.br/>

Centro Cultural Banco do Brasil – CCBB. Disponível em <http://www.bb.com.br/portalbb/home21,128,128,0,1,1,1.bb>

Cinemateca Brasileira. Disponível em <http://www.cinemateca.gov.br/>

Congresso Nacional Brasileiro. Disponível em <http://www2.camara.gov.br>

Diário Oficial da União – DOU. Disponível em <https://www.in.gov.br/imprensa/jsp/destaque.jsp>

Economia Criativa. Disponível em <http://www.economiacriativa.com/ec/pt/index.asp>

É Tudo Verdade. Disponível em <http://www.itsalltrue.com.br/2011/index.asp>

Enciclopédia Itaú Cultural – Arte e Tecnologia. Disponível em <http://www.cibercultura.org.br/tikiwiki/home.php>

Filme B. Disponível em <http://www.filmeb.com.br/portal/html/portal.php>

Fórum dos Festivais de Cinema. Disponível em <http://www.forumdosfestivais.com.br/>

Fundação Cinema RS – FUNDACINE. Disponível em <http://www.fundacine.org.br/>

Fundação João Pinheiro. Disponível em <http://www.fjp.gov.br/>

Fundação Padre Anchieta – TV Cultura. Disponível em <http://www2.tvcultura.com.br/fpa/institucional/quemsomos.aspx>

Globo Filmes. Disponível em <http://globofilmes.globo.com/>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – Séries Estatísticas e Séries Históricas. Disponível em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>

Instituto Itaú Cultural. Disponível em <http://www.itaucultural.org.br/>

Ministério da Cultura do Brasil. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/>

Ministério da Cultura do Brasil – Base de dados Lei Rouanet. Disponível em <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>

Ministério da Cultura do Brasil – Secretaria do Audiovisual (SAV). Cinema, Som e Vídeo: 1995-2002. Relatório de Atividades da Secretaria do Audiovisual. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/11/relatorio-de-atividades-sav-19952002.pdf>

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Biblioteca. Disponível em <http://biblioteca.planejamento.gov.br/>

Petrobras Cultural. Disponível em <http://www.hotsitespetrobras.com.br/cultura>

Petrobras Cultural – Seleção pública de projetos. Disponível em <http://ppc.petrobras.com.br/como-participar/>

Senado Federal do Brasil. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/>

CHILE

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Disponível em <http://www.cultura.gob.cl/>

Biblioteca dl Congreso Nacional de Chile – BCN. Disponível em <http://www.bcn.cl/>

COLOMBIA

Ministério de Cultura de Colômbia. Disponível em <http://www.mincultura.gov.co/>

Proimágenes Colômbia. Disponível em <http://www.proimagenescolombia.com/>

Sistema Nacional de Información Cultural – SINIC. Disponível em <http://www.sinic.gov.co/SINIC/>

ESPAÑA

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Disponível em <http://www.mcu.es/>

Instituto de Crédito Oficial – ICO. Disponível em <http://www.ico.es/web/contenidos/home/home.html>

ESTADOS UNIDOS

Americans for the Arts – ARTSUSA. Disponível em <http://www.artsusa.org/>

Box Office Mojo. Disponível em <http://www.boxofficemojo.com/>

Edward Jay Epstein. Disponível em <http://www.edwardjayepstein.com/>

Federal Communications Commission. Disponível em <http://www.fcc.gov/>

International Movie Data Base – IMDB. Disponível em <http://www.imdb.com/>

Institute of American Indian Arts – IAIA. Disponível em <http://www.iaia.edu/>

Institute of Museum and Library Services. Disponível em <http://www.ims.gov/>

National Endowment for the Arts – NEA. Disponível em <http://www.nea.gov/>

National Assembly of State Arts Agencies. Disponível em <http://www.nasaa-arts.org/>

National Gallery of Art. Disponível em <http://www.nga.gov/>

Smithsonian. Disponível em <http://www.si.edu/>

The Kennedy Center. Disponível em <http://www.kennedy-center.org/>

Theatre Communications Group. Disponível em <http://www.tcgcircle.org/>

Rotten Tomatoes. Disponível em <http://www.rottentomatoes.com/>

U. S. Commission of Fine Arts – CFA. Disponível em <http://www.cfa.gov/>

U.S. Department of Commerce – Bureau of Economic Analysis. Disponível em <http://www.bea.gov/>

United States House of Representatives. Disponível em <http://www.house.gov/>

FRANÇA

Banque de France. Disponível em <http://www.banque-france.fr/accueil.html>

Canne Festival. Disponível em <http://www.festival-cannes.fr/>

Ministério de la Culture et la Communication. Disponível em <http://www.culture.fr/fr/sections/>

Culture Communication. Disponível em <http://www.culturecommunication.gouv.fr/>

Unifrance Films. Disponível em <http://www.unifrance.org/>

GRÃ-BRETANHA

Arts Council England. Disponível em <http://www.artscouncil.org.uk/>

Bank of England. Disponível em <http://www.bankofengland.co.uk/Pages/home.aspx>

Department for Culture, Media and Sport. Disponível em <http://www.culture.gov.uk/>

The National Lottery. Disponível em <http://www.national-lottery.co.uk/player/p/home.ftl>

Brithish Council Film. Disponível em <http://film.britishcouncil.org/>

Brithish Film Institute. Disponível em <http://www.bfi.org.uk/>

Brithish Film Institute Industry. Disponível em <http://industry.bfi.org.uk/>

ITALIA

Cine Itta Luce. Disponível em <http://www.filmitalia.org/>

MÉXICO

Cámara de Diputados del México. Disponível em <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Fondo de Inversión y Estímulo al Cine – FIDECINE. Disponível em <http://www.imcine.gob.mx/fidecine.html>

Instituto Mexicano de Cinematografia – IMCINE. Disponível em <http://www.imcine.gob.mx/fidecine.html>

PARAGUAI

Ministério de Educación y Cultura del Paraguay – MEC. Disponível em <http://www.mec.gov.py/cms>

PERU

Consejo Nacional de Cinematografia – CONACINE. Disponível em <http://www.conacine.pe/>

Ministerio de Cultura del Peru. Disponível em <http://www.mcultura.gob.pe/>

URUGUAI

Ministério de Educación y Cultura – MEC. Disponível em <http://www.mec.gub.uy/>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEVES, Jorge E. *De la ilusión a la comprensión biográfica – Pierre Bourdieu y la historia oral*. Revista Universidad de Guadalajara. v. ?, n. ?, p. ?, data ?

ADORNO, Theodor W.; HOKHEIMER, Max. *Dialética do Esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge ZAHAR Editor, 2006.

AGUIAR, Cristiano. Análise da proposta de criação da Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual. *Revista de Economia Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, Vol. VII, n° 1, Abr. 2005.

ALBUQUERQUE, Roberto Chacon de. *Acordos de Livre Comércio e Exceção Cultural*. In: Interfaces Brasil/Canadá, Vol. 1, n°3. Belo Horizonte: 2003.

BARBALHO, Alexandre. Políticas e indústrias culturais na América Latina. *Revista Contemporânea*, Rio de Janeiro, Vol. 9, Ed. 17, p. 23-35, 2011.

BENHAMOU, Françoise. *A Economia da Cultura*. Cotia (SP): Ateliê Editorial, 2007.

BILHARINHO, Guido. *Cem anos de cinema brasileiro*. UBERABA (MG): Instituto Triangulino de Cultura, 1997.

BILHARINHO, Guido. *O cinema brasileiro nos anos 90 – novos filmes*. UBERABA (MG): Instituto Triangulino de Cultura, 2004.

BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2007.

BONIFAZ, Rosário V. *Surgimiento de la industria cinematográfica y el papel del Estado en México (1895-1940)*. Cidade del México (DF): Miguel Ángel Porrúa, 2010.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2005.

_____. *As regras da arte*. São Paulo: Ed. Schwarcz, 2002.

_____. O mercado dos bens simbólicos. In. *A economia das trocas simbólicas*. (Org. Sérgio Miceli). São Paulo: Perspectiva, 1974. P. 99-181.

_____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia do campo científico*. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas (SP): Papirus Editora, 2005.

_____. *Sobre a televisão*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

BOURDIEU, Pierre; DARBEL, Alain. *O amor pela arte: os museus de arte na Europa e seu público*. São Paulo: EDUSP, 2007.

BOURDIEU, Pierre & HAACKKE, Hans. *Livre troca: diálogos entre ciência e arte*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1995.

BURKE, Peter (org.). *A escrita da história: novas perspectivas*. São Paulo: UNESP, 2009.

BURKE, Peter. *Hibridismo Cultural*. São Leopoldo (RS): Editora UNISINOS, 2003.

_____. *História e teoria social*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

CAMPOS, Renato Márcio Martins de. *Carlota Joaquina, Referencial de Mercado para a Retomada do Cinema Brasileiro – Estratégias de Produção, Distribuição e Exibição*. Trabalho apresentado ao NP07 – Comunicação Audiovisual durante o XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Rio de Janeiro, RJ, 05-09, setembro 2005.

CANCLINI, Néstor García. *A globalização imaginada*. São Paulo: Iluminuras, 2007.

_____. *A Sociedade sem Relato: Antropologia e Estética da Iminência*. São Paulo: Edusp, 2012.

_____. *Consumidores e Cidadãos*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

_____. *Culturas Híbridas*. São Paulo: EDUSP, 2006 b.

_____. *Diferentes, Desiguais e Desconectados*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

_____. *Latino-americanos à procura de um lugar neste século*. São Paulo: Iluminuras, 2008.

_____. *Leitores, Espectadores e Internautas*. São Paulo: Iluminuras, 2008 b.

_____. *Políticas Culturais na América Latina*. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, V. 2, p. 39-51, 1983.

CHARTIER, Roger. *A história ou a leitura do tempo*. Belo Horizonte (MG): Ed. Autêntica, 2008.

_____. *A História Hoje: dúvidas, desafios, propostas*. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 7, n° 13, 1994, p. 97-113.

_____. Do código ao monitor: A trajetória do escrito. *Revista Estudos Avançados (online)*. 1994, vol. 8, n° 21, p. 185-199. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000200012&lng=en&nrm=iso

_____. *Inscriver & apagar: cultura escrita e literatura*. São Paulo: UNESP, 2007.

CHAVEAU, Agnes (Org.) *Questões para a história do presente*. Bauru, SP: EDUSC, 1999.

CUCHE, Denys. *A noção de cultura nas ciências sociais*. Bauru (SP): EDUSC, 2002.

DUBY, Georges. *O domingo de Bouvines: 27 de julho de 1214*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

EAGLETON, Terry. *A idéia de cultura*. São Paulo: UNESP, 2005.

EPSTEIN, Edward Jay. *O grande filme: dinheiro e poder em Hollywood*. São Paulo: Sumus Editorial, 2008.

FIORI, José Luís. *Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em <http://www.iea.usp.br>, acessado em 17/12/2011.

FOUCAUT, Michel. *Isto não é um cachimbo*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

FURHAMMAR, Leif e ISAKSOON, Folke. *Cinema & política*. São Paulo: Paz e Terra, 1976.

GASPARIAN, Tais Borja. *A Lei 7.505/86: suas condições de eficácia*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP. São Paulo: Dez. 1989.

GATTI, André Piero. *Embrafilme e o cinema brasileiro* [recurso eletrônico] / André Piero Gatti - São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2007. 113 p. em PDF - (cadernos de pesquisa; v. 6)

GOMES, Fabio Guedes. *Conflito Social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil*. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf> , acessado em 17/03/2011.

GOMES, Paulo Emílio Sales. *Cinema: Trajetória no Subdesenvolvimento*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As Agências Reguladoras. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n° 6, mai/jun/jul de 2006. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com.br> . Acesso em 01/02/2012.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. *A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a Política Externa Brasileira: acordos assimétricos, coerção e coalizões*. Dissertação de Mestrado – UNICAMP. Campinas 2005. Disponível em http://www.cedec.org.br/files_pdf/ARodadaUruguaidoGATTeapoliticaexternabrasileira.pdf

HAUG, Wolfgang Fritz. *Crítica da estética da mercadoria*. São Paulo: UNESP, 2008.

HOWKINS, John. *Economia Criativa: como ganhar dinheiro com idéias criativas*. São Paulo: M. BOOKS, 2012.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC Rio, 2006.

LAMPREIA, Luiz Felipe P. *Resultados da Rodada do Uruguai: uma tentativa de síntese*. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000100016&script=sci_arttext

KELLNER, Douglas. *A Cultura da Mídia*. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

MACHADO, Arlindo. *Pré-cinemas & pós-cinemas*. Campinas (SP): Papyrus Editora, 2008.

MATTOS, Sérgio. *História da Televisão Brasileira – uma visão econômica, social e política*. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 2010.

MARSON, Melina Izar. *Cinema e Políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine*. São Paulo: Escrituras, 2009.

MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990*. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2001.

MELEIRO, Alessandra (Org.). *Cinema e Economia Política*. São Paulo: Escrituras, 2009.

MELEIRO, Alessandra (Org.). *Cinema e Mercado*. São Paulo: Escrituras, 2010.

MELEIRO, Alessandra (Org.). *Cinema no mundo: Indústria, política e mercado – África – volume I*. São Paulo: Escrituras, 2007.

MELEIRO, Alessandra (Org.). *Cinema no mundo: Indústria, política e mercado – América Latina – volume II*. São Paulo: Escrituras, 2007.

MELEIRO, Alessandra (Org.). *Cinema no mundo: Indústria, política e mercado – Ásia – volume III*. São Paulo: Escrituras, 2007.

MELEIRO, Alessandra (Org.). *Cinema no mundo: Indústria, política e mercado – Estados Unidos – volume IV*. São Paulo: Escrituras, 2007.

MELEIRO, Alessandra (Org.). *Cinema no mundo: Indústria, política e mercado – Europa – volume V*. São Paulo: Escrituras, 2007.

MENEZES, Paulo. Representificação: as relações (im)possíveis entre cinema documental e conhecimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Fev. 2003, vol. 18, n° 51, p. 87-98.

MIRANDA, Danilo Santos de (Org.) *Ética e Cultura*. Coleção Debates. São Paulo: Editora SESC, 2011.

MORAES, Ulisses Quadros de. *A Modernidade em Construção: políticas públicas e produção de música popular em Curitiba – 1971 a 1983*. São Paulo: Annablume, 2009.

MOISÉS, José Álvaro. *Os efeitos das leis de incentivo*. Disponível em <http://biblioteca.planejamento.gov.br>

MORIN, Edgar. *Cultura de massas no século XX – Neurose (vol. 1)*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

_____. *Cultura de massas no século XX – Necrose (vol. 2)*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

MOTA, Carlos Guilherme. *Ideologia da cultura brasileira (1933 – 1974)*. São Paulo: Editora 34, 2008.

NATARELLI, Talita Vanessa P. O Financiamento do Cinema no Brasil e a Trajetória Latino-Americana: Produção, Distribuição e Publicidade. *CELACOM 2011 – XV Colóquio Internacional da Escola Latino-americana de Comunicação*, Araraquara (SP), jun. 2011. <http://celacom.fclar.unesp.br/anais/trabs5.html>. Acessado em 02/05/2012.

NETO, Manoel Marcondes Machado Neto. *Marketing Cultural: das práticas à teoria*. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna, 2005.

NÓVOA, Jorge e BARRO, José D'assunção (org). *Cinema-história: teoria e representações sociais no cinema*. Rio de Janeiro: Apicuri editora, 2008.

NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (Org.). *Teoria & Políticas da Cultura: visões multidisciplinares*. Salvador (BA): EDUFBA, 2007.

OLIVEIRA, Dennison de. *Urbanização e Industrialização no Paraná*. Curitiba: SEED, 2001.

ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

ORTIZ, Renato (Org.) *A sociologia de Pierre Bourdieu*. São Paulo: Olho D'Água, 2003.

ORTIZ, Renato. *Cultura brasileira & identidade nacional*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2006.

_____. *Cultura e modernidade*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2001.

_____. *Mundialização e Cultura*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2007.

_____. *O próximo e o distante – Japão e Modernidade – Mundo*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.

PERISSINOTTO, Renato; CODATO, Adriano; FUKS, Mario e BRAGA, Sérgio (orgs.). *Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba (PR): 2007, editora UFPR.

RAMOS, José Mário Ortiz. *Cinema, estado e lutas culturais: anos 50, 60, 70*. São Paulo: Paz e terra, 1983.

_____. *Cinema, Televisão e Publicidade: cultura popular de massa no Brasil nos anos 1970-1980*. São Paulo: Annablume, 2004.

REIS, Ana Carla Fonseca. *Marketing Cultural e Financiamento da Cultura*. São Paulo: Cengage Learnig, 2009.

Revista Contemporânea – Vol. 1, n° 1 (2003). Rio de Janeiro: UERJ, Faculdade de Comunicação Social, 2003.

RICOEUR, Paul. *Tempo & Narrativa (3 volumes)*. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2011.

RUBIM, Antonio Albino Canelas & BARBALHO, Alexandre (orgs.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador (BA): Editora UFBA, 2007.

RUBIM, Antonio Albino Canelas & BAYARDO, Rubens (orgs.). *Políticas culturais na Ibero-América*. Salvador: EDUFBA, 2008.

RÜSEN, Jörn. *Razão Histórica: os fundamentos da ciência histórica*. Brasília: Editora UnB, 2001.

_____. *Reconstrução do Passado: os princípios da pesquisa histórica*. Brasília: Editora UnB, 2007.

_____. *História Viva: formas e funções do conhecimento histórico*. Brasília: Editora UnB, 2007.

SÁ NETO, Arthur Autran Franco de. *O Pensamento Industrial Cinematográfico Brasileiro*. Tese apresentada ao curso de Doutorado em Multimeios do Instituto de Artes da UNICAMP. Campinas, 2004.

SARKOVAS, Yacoff. Cultura: O incentivo fiscal no Brasil. *Teoria e Debate*, São Paulo, n° 62, abr/mai. 2005. <http://www.fpabramo.org.br/node/5489>

SERPA, Ângelo. *O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

Serviço Social da Indústria. Departamento Nacional. *Tecnologia SESI Cultura e as leis de incentivo: desenvolvendo competências para busca de financiamento e viabilização de projetos culturais / SESI. DN*. Brasília: SESI/DN, 2007.

Serviço Social da Indústria. Departamento Nacional. *Estudos das leis de incentivo à cultura / SESI. DN*. 2 v. 183 p. Brasília: SESI/DN, 2007.

SILVA, Hadija Chalupe da. *O filme nas telas: a distribuição do cinema nacional*. São Paulo: Ecofalante, 2010.

SIMIS, Anita. *Estado e cinema no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2008.

SORARES, Maria Susana Arrosa. A diplomacia cultural no Mercosul. *Revista brasileira de políticas internacionais*. Vol. 51. N° 1. P. 53-69. Brasília: 2008.

SOLOT, Steve (Coord.). *Incentivos fiscales para la producción y coproducción audiovisual en iberoamérica, Canadá y EE.UU.* Publicação do LATC – Latin American Training Center. Rio de Janeiro: EGEDA, 2009.

_____. *Mecanismos Atuais de Financiamento de Conteúdos Audiovisuais na América Latina*. Publicação do LATC – Latin American Training Center. Rio de Janeiro: EGEDA, 2011.

TASCHNER, Gisela. *Cultura, Consumo e Cidadania*. Bauru, SP: EDUSC, 2009.

WARNIER, Jean-Pierre. *A mundialização da Cultura*. Bauru (SP): EDUSC, 2003.

WU, Chin-Tao. *Privatização da cultura – a intervenção corporativa nas artes desde os anos 80*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

YIN, Robert K. *ESTUDO DE CASO: Planejamento e Métodos*. São Paulo: Bookman, 2001.

ANEXOS

Editais de Baixo Orçamento de Ficção – BO

Edital 2000 – 11 longas-metragens

Filme	Proponente	Estado
Amarelo Manga – Alugam-se Vagas	Olhos de Cão Produções Cinematográficas Ltda. - ME	SP
Avassaladoras – Mulheres em Crise de Amor	Total Entertainment Ltda.	RJ
Ceseste & Estrela	BPP Produções Audiovisuais Ltda.	DF
Dois Perdidos Numa Noite Suja	Coevos Filmes Ltda.	RJ
Estórias de Trancoso	Albatroz Cinematográfica Ltda.	SP
Houve Uma Vez Dois Verões	Casa de Cinema de Porto Alegre Ltda.	RS
Invasor (O)	Drama Filmes Ltda.	SP
Rua Seis Sem Número	Oeste Filmes Brasileiros Ltda.	SP
Seja o Que Deus Quiser	Cinema Brasil Digital Ltda.	RJ
Vidas de Maria (As)	Videocinegrafia E Produção Ltda.	DF
Wood & Stock – Sexo, Orégano e Rock'n Roll	Otto Desenhos Animados Ltda.	RS

Edital 2001 – 6 longas-metragens

Filme	Proponente	Estado
Árido Movie	Cinema Brasil Digital Ltda.	RJ
Cabra Cega	Olhar Imaginário Ltda.	SP
De Passagem	Raiz Produções Cinematográficas Ltda.	SP
Filhas do Vento	Asa Comunicação Ltda.	MG
Harmada	Saturna Produções Artísticas Ltda.	RJ
Serras da Desordem	Estrema Produção Artística Ltda.	SP

Edital 2003 – 7 longas-metragens

Filme	Proponente	Estado
A Conceção	Olhos de Cão Produções Cinematográficas Ltda. - ME	SP
A Dama da Lapa	Lavoro Produções Artísticas Ltda.	RJ
Anjos de Sol	Cara de Cão Produções Ltda.	RJ
Bom Dia Eternidade	Rogério Marcelino de Moura	SP
Cafuné	Bruno Calda Viana	RJ
Corpo	Rossana Elisa Foglia	SP
O Fim da Picada	Christian Saghaard	SP

Edital 2004 – 5 longas-metragens

Filme	Proponente	Estado
Baixio Das Bestas	Grupo Parabólica de Comunicação Audiovisual	PE
Estômago	Citizencrane Produções Artísticas Ltda.	PR
Olho de Boi	Luz XXI Cine Vídeo Ltda.	SP
Uma História Real	Cinema Brasil Digital – Escritório de Planejamento para Empreendimentos Audiovisuais Ltda.	RJ
Nossa Vida Não Vale Um Chevrolet	Seqüência 1 S/C Ltda.	SP

Edital 2005 – 5 longas-metragens

Filme	Proponente	Estado
Ainda Orangotangos	Cinematográfica Clube Silêncio Ltda.	RS
Encarnação do Demônio	Olhos de Cão Produções Cinematográficas Ltda.	SP
Fronteira	Filmegraph Ltda.	MG
O Grão de Mostarda	Iluminura Cinema e Multimídia Ltda.	CE
Revoada	Rex Schindler Filmes e Serviços Ltda.	BA

Edital 2006 – 5 longas-metragens

Filme	Proponente	Estado
A Estratégia de Lilith ou Augustas	Anhangabaú Produções Ltda. – ME	SP
Elvis e Madona	Focus Films Ltda.	RJ
Filmefobia: A Verdade	Plateau Marketing e Produções Culturais Ltda.	SP
Se Nada Mais Der Certo	34 Filmes Ltda.	SP
Trampolim do Forte	Doc Filmes Produções Audiovisuais Ltda.	BA

Edital 2007 – 5 longas-metragens

Filme	Proponente	Estado
Homens Com Cheiro de Flor	Trio Filmes Produções Artísticas Ltda.	CE
Malu de Bicicleta	Tambellini Filmes e Produções Audiovisuais Ltda.	RJ
O Livro dos Projetos	Limite Produções Ltda.	RJ
Rânia	Latitude Sul Produções Artísticas Ltda.	CE
Sudoeste	Mirasul Produções e Distribuições Audiovisual Ltda.	RJ

Edital 2009 – 5 longas-metragens

Filme	Proponente	Estado
Cine Holiúdy	ATC Entretenimentos Ltda.	CE
Circular	Alumiar Filmes Ltda.	PR
Corda Bamba	Aion Cinematográfica Ltda.	RJ
O Som ao Redor	Cinemascópio Produções	PE
Teste	Cinematográficas e Artísticas Confeitaria de Cinema Comunicações Ltda.	SP

Edital 2010 – 7 longas-metragens

Filme	Proponente	Estado
A Floresta de Jonathas	Sergio J. De Andrade	AM
A História da Eternidade	AC Cavalcante Serviços Ltda.	PE
De Menor	Tangerina Entretenimento Ltda.	SP
Depois da Chuva	Coisa de Cinema – Cinema e Vídeo Ltda.	BA
O Lobo Atrás da Porta	Gullane Entretenimento S.A.	SP
Quando Todos os Acidentes Acontecem	Alumbramento Produções	CE
Sobre Ruínas	Cinematográficas Ltda. El Desierto Filmes Ltda.	RJ

DOCTV BRASIL*DocTV Brasil Edição I – 2004*

Filme	Direção	Estado
Imagem Peninsular de Lêdo Ivo	Werner Salles	AL
A Selva na Selva	Luiz Carlos Martins e Paulo César Freire	AM
Máquina de Fazer Democracia – Vida de Anísio Teixeira	Eduardo Spillberg	BA
Tumbalá, Tupinambás Irmãos no Mundo	Sebastião Gerlic	BA
Borracha para a Vitória	Wolney Oliveira	CE
Vladimir Carvalho – Conterrâneo	Dácia Ibiapina	DF
Velho de Guerra		
Viagem Capixaba – Um Olhar de Rubem Braga e Carybé Hoje	João Moraes	ES
Quilombos Maranhenses: Cultura e Política	Cláudio Farias	MA
Cerimônias do Esquecimento	Eduardo Ferreira	MT
O Poeta é um Ente que Lambe as Palavras e se Alucina	Arlindo Fernandes	MS
Mil Sons Geniais	Paulo Vilara	MG
O Canto da Araponga	Carlos Canela	MG
Eretz Amazônia	Alan Rodrigues	PA
Comunidade Sutil	Adriano Justino	PR
Contos da Terra Sagrada	Silvana Corona	PR
Mitos e Lendas no Reisado de Inhanhum	Alexandre Fafe	PE

Aldir Blanc – Dois Pra Lá, Dois Pra Cá	Alexandre Ribeiro de Carvalho, André Sampaio e José Roberto de Moraes	RJ
Rever	João Vargas Penna	RJ
Fabião das Queimadas	José Alberto Dantas	RN
A Coberta d’Alma – Um Ritual para Os Mortos de Osório	Hique Montanari	RS
Continente dos Viajantes	André Costantin	RS
Mbyá Guarani – Guerreiros da Liberdade	Charles Cesconetto	SC
O Rio das Mulheres pelo Olhar de Ivaneide	Carlos Eduardo Ribeiro	SE
Assombração Urbana com Roberto Piva	Valesca Canabarro Dios	SP
Preto Contra Branco	Wagner Morales	SP
Cadê Profiro?	Hélio Brito	TO

DocTV Brasil Edição II – 2005

Filme	Direção	Estado
Epopéia Euclydeacreana	Charlene Lima e Rodrigo Neves	AC
História Brasileira da Infância – Parte Um	Werner Salles	AL
Uma Princesa Negra na Terra do Marabaixo	Maria das Dores Prego	AP
A Próxima Refeição	Kleber Bechara	AM
Mandinga em Manhattan	Lázaro Faria	BA
Mário Gusmão, o Anjo Negro da Bahia	Élson Rosário	BA
As Vilas Volantes – O Verbo Contra o Vento	Alexandre Veras	CE
Cidadão Jacaré	Firmino Holanda e Petrus Cariry	CE
Maestro Jorge Antunes – Polêmica e Modernidade	Carlos del Pino	DF
Assim Caminha Regência	Ricardo Sá	ES
Santa Dica de Guerra e Fé	Marcio Venicio Nunes	GO
O Massacre de Alto Alegre	Murilo Santos	MA
Vila Bela Terra de Cores	Bárbara Fontes	MT
Entre Mundos – A Bioceânica do Brasil Central	Marcelo Bolzan, Conrado Luis Roel Souza	MS
Acidente	Cao Guimarães e Pablo Lobato	MG
Reis Negros	Rodrigo Campos	MG
A Descoberta da Amazônia pelos Turcos Encantados	Luiz Arnaldo Campos	PA
O Homem do Balão Extravagante, ou as Tribulações de um Paraense que Quase Voou	Horácio Higuchi	PA
Antonina, Morretes e Paranaguá – Unidas pela História	Guto Pasko e Maria Fernanda Cordeiro	PR
Péricles Leal, o Criador Esquecido	João de Lima e Manuel Clemente	PR
Zequinha Grande Gala	Carlos Henrique Túlio	PR
Ensolarado Byte	Maurício Corrêa	PE
Capivara	Karina Matos	PI
Do Lado de Fora	Paula Zanettini e Mônica Marques	RJ
Mestre Leopoldina, a Fina Flor da	Rose La Creta	RJ

Malandragem		
Hermógenes – Deus me Livre de Ser Normal	Marcelo Muainain	RN
O Continente de Érico	Liliana Sulzbach	RS
Passagem	Jaime Lerner	RS
O Brasil que Começa no Rio...	Beto Bertagna	RO
Nenê Macaggi – Roraima Entrelinhas	Elena Fioretti	RO
Paulo Companheiro João	Iur Gómez	SC
Candelária – Aquela que Conduz a Luz	Jade Leonardo Pereira Moraes	SE
O Zero Não é Vazio	Andréa Menezes e Marcelo Masagão	SP
Paraíso	Marco Antonio R. Alves, Fernando Uehara e Caetana Britto	SP
Tocantins – Rio Afogado	Hélio Brito e João Luiz Neiva Brito	TO

DocTV Brasil Edição III – 2007

Filme	Direção	Estado
<i>La Rota del Pacífico</i> , Culturas de Fronteira	Emilson Ferreira	AC
Calabar	Hermano Figueiredo	AL
Alô, Alô Amazônia	Gavin Andrews	AM
A Saga do Piabeiro	José Guedes	AM
As Cores da Caatinga	Isana Pontes	BA
Os Negativos	Angel Diès	BA
Sábado à Noite	Ivo Lopes	CE
Uma Encruzilhada Aprazível	Ruy Vasconcelos	CE
Mapulawache: Festa do Pequeno	Aiuruá Meinako	DF
Touro Moreno	Juliano Enrico	ES
Café com Pão Manteiga Não	Viviane Louise	GO
O Crime da Ulen	Murilo Santos	MA
Resgate	Luiz Marchetti	MT
Sacha Siemel, o Caçador de Onças	Cândido Alberto da Fonseca	MS
Agosto de Minha Gente	Ruben Caixeta de Queiroz	MG
Metros Quadrados	Ines Linke e Louise Ganz	MG
Chupa Chupa: a História que Veio do Céu	Roger Elarrat e Adriano Barroso	PA
Serra Pelada – Esperança Não é Sonho	Priscila Brasil	PA
Manoel Monteiro – Em Vídeo, Verso e Prosa	Rodrigo Lima Nunes	PB
Estado de Resistência	Berenice Mendes	PR
Maack, o Profeta Pé na Estrada	Frederico Füllgraf	PR
Uma Cruz, uma História e uma Estrada	Wilson Freire	PE
Um Corpo Subterrâneo	Douglas Machado	PI
20 Anos de Suvaco	Paola Vieira	RJ
A Bença	Tarcisio Lara Puiati	RJ
O Vôo Silenciado do Jucurutu – Sobre a Cineasta Jussara Queiroz	Paulo Laguardia	RN
Blau Nunes – O Vaqueano	André Costantin	RS
Lutzenberger: For Ever Gaia	Frank Coe e Otto Guerra	RS

Quilombagem	Jurandir Costa e Fernanda Kopanakis	RO
Monte Roraima – Magia e Aventura na Terra de Makunaima	Thiago Chaves Briglia	RR
Dyckias	Iur Gómez	SC
Nação Lascada de Véio: a Glória do Sertão	José Ribeiro	SE
Handerson e as Horas	Kiko Goifman	SP
Zumbi Somos Nós	Frente 3 de Fevereiro	SP
Raimunda, a Quebradeira	Marcelo Silva	TO

DocTV Brasil Edição IV – 2009

Filme	Diretor	Estado
O Mergulho	Silvio Margarido	AC
Areias que Falam	Arlene Sandra de Castro	AL
Simãozinho Sonhador	Marcelo do Vale	AM
Filhos do Jaú	Eliana Andrade	AM
A Visão de Dentro – O Homem e a Terra	Sophia Midian	BA
Álbum de Família	Wallace Nogueira	BA
Champs e os Ladrões de Cinema	Felipe Kowalczyk	BA
Negros	Mônica Simões	BA
Os Magníficos	Bernard Attal	BA
Profissão: Palhaço	Paula Gomes	BA
Espelho Nativo	Philipi Bandeira	CE
Linhas de Organdi	Glauber Filho	CE
Bianchetti	Renato Barbieri	DF
Fora de Campo	Thiago Mendonça	DF
Galeno, Curumim Arteiro	Marcelo Diaz	DF
Olho de Gato Perdido	Vitor Graize	ES
Mudernage	Marcela Borela	GO
O Sol Sandra	Val Barros	MA
Tribuna do Gueto	Antônio Carlos Pinheiros	MA
A Trama do Olhar	Glória Albues	MT
A Luz que Surgiu por Trás da Colina	Carlos Segundo	MG
O Caminho do Meio	André Amparo	MG
O Presente dos Antigos	Rafael Otávio Fares Ferreira	MG
Oito ou Oitenta	Rodrigo Minelli	MG
Camisa de Onze Varas	Walério Duarte	PA
Carta Sonora	Suzana Reck Miranda e Mario Cassettari	PA
Saudades de Minha Terra	Bernadete Mathias	PA
Sanhauá	Elinaldo Rodrigues	PB
A Revolta	João Marcelo Gomes	PR
Presos Comuns	Nivaldo Lopes	PR
Avenida Brasília Formosa	Gabriel Mascaro	PE
Diários do Coque	Maria Pessoa	PE
Divino Encanto	Luciano Klaus	PI
O Retorno do Filho	Douglas Machado	PI

Depois Rola o Mocotó	Débora Herszenhut	RJ
Hu	Pedro Urano	RJ
Uma Festa para Jorge	Isabel Jofilly e Rita Toledo	RJ
Sangue do Barro	Mary Land Brito	RN
Morro do Céu	Gustavo Spolidoro	RS
Paragem do Tempo	Carolina Berger	RS
Garimpo do Bom Presente	Alex Badra	RO
Roraima – Expressão Amazônica	Thiago Briglia	RR
Audácia	Zuca Campagna	SC
De Barra a Barra	Carlos Eduardo R. Jr.	SE
Um Filme de: De La Cierva	Ítalo Lucas Melo	SE
Bagatela	Clara Ramos	SP
Desenho do Corpo	Cristiane Arenas	SP
Duplo Território	Rogério Corrêa	SP
Engarrafados	Luiza Fagá	SP
O Rei do Carimã	Tata Amaral	SP
O Último que Sair Fecha a Porta	Carolina Fernandes	SP
Periferia.com	João Daniel Donadeli	SP
Sou Negro, Não Sei Sambar	Patrício Salgado	SP
Ligeiramente Grávidas – Uma	Hélio Brito	TO
Transa Brasileira		
O Mistério do Globo Ocular	Wherbert Araújo	TO

DOCTV IBERO-AMÉRICA

DocTV Ibero-América Edição I – 2007

Filme	Diretor	País
<i>Argentina y su Fábrica de Fútbol</i>	Sergio Iglesias	Argentina
<i>Inal Mama</i>	Eduardo López	Bolívia
<i>Jesus no Mundo Maravilha</i>	Newton Cannito	Brasil
<i>La Venganza de Ramon Ramón</i>	Ximena Salazar	Chile
<i>Tule Kuna: Cantamos para no Morir</i>	German Piffano	Colombia
<i>Querido Camilo</i>	Daniel Ross Mix e Julio Molina	Costa Rica
<i>Otra Pelea Cubana contra los</i>	Tupac Pinilla	Cuba
<i>Demônios...y el Mar</i>		
<i>Héctor Carcía, Fotógrafo</i>	Carlos Rodrigo Montes de oca	México
<i>Familia</i>	Enrique Castro Rios	Panamá
<i>Hombres del Marañón</i>	Raúl Gallegos de la Piniella	Peru
<i>La Isla Chatarra</i>	Karen Rossi	Porto Rico
<i>Dos Hitleres</i>	Ana Tipa	Uruguai
<i>El Loco</i>	Belên Orsini	Venezuela

DocTV Ibero-América Edição II – 2010

Filme	Diretor	País
<i>Memória de un Escrito Perdido</i>	Cristina Raschia	Argentina
<i>Bala Perdida</i>	Mauricio Durán Blacut	Bolívia
Laura	Fellipe Gamarano	Brasil
<i>Sitio 53</i>	Rodolfo Gárate Cisterna	Chile
<i>Retratos de la Ausencia</i>	Camila Rodrigues Triana	Colômbia
<i>Las Cinco Vidas de María Rodrigues</i>	Alonso Arias e Gustavo Loria	Costa Rica
<i>En el Cuerpo Equivocado</i>	Marilyn Solaya	Cuba
<i>Más Allá del MALL</i>	Miguel Alvear	Ecuador
<i>Una Frontera, Todas las Fronteras</i>	David Pabros Sánchez	México
<i>El Último Soldado</i>	Luis Romero	Panamá
<i>La Frontera</i>	Salomón Senepo González	Peru
<i>100.000</i>	Juan Márquez	Porto Rico
<i>Las Manos en la Tierra</i>	Virginia Martinez	Uruguai
<i>Para Vestir Santos</i>	Rosana Matecki	Venezuela

DocTV Colômbia – 2009

Filme	Diretor	País
<i>Amor Azul</i>	John Fernando Cepeda	Colômbia
<i>Cansadas de Tanto Morir</i>	Juan Guillermo Arredondo	Colômbia
<i>Con la Guabina por Delante</i>	Frank Rodriguez	Colômbia
<i>Filigrana</i>	Álvaro Muñoz Sánchez	Colômbia
<i>Go Fast</i>	Gregory Robinson	Colômbia
<i>La Hija de la Luz</i>	Roberto Flores Prieto	Colômbia
<i>Las Rutas del Yagé</i>	Alex Andrés López Guevara	Colômbia
<i>Pescador de Lunas</i>	Miguel León Durán e Christian Bitar	Colômbia
<i>REC. Recording Embera Chamí</i>	Alejandro Ardila H.	Colômbia

DocTV – Comunidade dos Países de Língua Português – CPLP*DocTV CPLP – 2010*

Filme	Diretor	País
Nos Trilhos Culturais da Angola	Miguel Grangeia	Angola
Contemporânea		
Exterior	Matias Mariani	Brasil
Eugénio Tavares ‘Coração Crioulo’	Júlio Silvão	Cabo Verde
O Rio da Verdade	Domingos Sanca	Guiné-Bissau
O Restaurante	Fernando Eloy	Macau
Timbila Marimba Chope	Aldino Languana	Moçambique
Li Ké Terra	Filipa Reis	Portugal
Tchiloli ‘Identidade de um Povo’	Felisberto Branco	São Tomé e Príncipe
Uma Lulik	Victor de Souza	Timor-Leste